

Mål C-817/19**Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler****Datum för ingivande:**

31 oktober 2019

Domstol som begär förhandsavgörande:

Cour constitutionnelle (Belgien)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

17 oktober 2019

Sökande:

ASBL "Ligue des droits humains"

I. Saken i målet och parternas ståndpunkt

- 1 Den belgiska lagstiftaren antog lagen av den 25 december 2016 om behandling av passageraruppgifter (*Moniteur belge* av den 25 januari 2017, nedan kallad PNR-lagen) för att införliva i huvudsak följande rättsakter:
 - Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/681 av den 27 april 2016 om användning av passageraruppgifter för att förebygga, upptäcka och lagföra terroristbrott och grov brottslighet (nedan kallat PNR-direktivet),
 - rådets direktiv 2004/82/EG av den 29 april 2004 om skyldighet för transportörer att lämna uppgifter om passagerare (nedan kallat API-direktivet).
- 2 Enligt PNR-lagen är aktörer inom olika sektorer för internationell persontransport (flyg-, järnvägs-, järnvägs-, väg- och sjötransport) och reseföretag skyldiga att lämna uppgifter om sina passagerare till en databas som förvaltas av det belgiska inrikesministeriet.
- 3 I detta syfte inrättas genom lagen en "enhet för passagerarinformation" inom inrikesministeriet (artiklarna 12–14), som bland annat består av medlemmar som avdelats från polisen, statens säkerhets- och underrättelsetjänst och tullmyndigheten. Enheten har bland annat till uppgift att samla in, lagra och

behandla uppgifter om de passagerare som överförs av transportörerna och reseföretagen.

- 4 ”Passageraruppgiftsdatabasen” innehåller dels bokningsuppgifter, dels inchecknings- och ombordstigningsuppgifter (så kallade API-uppgifter (Advance Passenger Information) och så kallade PNR-uppgifter (Passenger Name Record)) (artikel 9).
- 5 Dessa uppgifter ska behandlas bland annat för utredning, lagföring och verkställighet av straff för brott som anges i lagen och för förebyggande av allvarliga störningar i den allmänna säkerheten inom ramen för våldsinriktad radikaliserings, för uppföljning av underrättelse- och säkerhetsverksamhet samt förbättring av personkontroller vid de yttre gränserna och i syfte att bekämpa olaglig invandring (artikel 8).
- 6 Behandlingen av uppgifter kan ske inom ramen för en förhandsbedömning av passagerare (före deras avresa eller beräknade ankomst) (artiklarna 24–26) eller i samband med enstaka efterforskningar (artikel 27).
- 7 I lagen föreskrivs att passageraruppgifterna får lagras i databasen under högst fem år från registreringen (artiklarna 18–23).
- 8 Föreningen ASBL ”Ligue des droits humains” (förening för mänskliga rättigheter, Belgien) (nedan kallad sökanden) har kritiserat följande sju delar av lagen:
 - bestämmelserna för genomförandet av lagen av den 25 december 2016 (artikel 3. 2 § och artikel 7. 3 §).
 - begreppen identitetshandlingar och resehandlingar (artikel 7. 1 § och 2 §).
 - de uppgifter som avses (artikel 4, 9° och artikel 9),
 - begreppet passagerare (artikel 4, 10°),
 - syftena med behandlingen av PNR-uppgifter (artikel 8),
 - förvaltningen av passageraruppgiftsdatabasen och behandlingen av uppgifter i samband med en förhandsbedömning av passagerare och punktvisa efterforskningar (artiklarna 12–16 och 24–27 samt artiklarna 50 och 51),
 - lagringstiden för PNR-uppgifterna (artikel 18).
- 9 Sökanden anser att lagen är behäftad med fel och väckte talan om ogiltigförklaring vid Cour constitutionnelle med åberopande av två grunder.

- 10 Den första grunden avser huvudsakligen artikel 23 i förordning (EU) 2016/679,¹ artiklarna 7, 8 och 52.1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan) och artikel 8 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (nedan kallad Europakonventionen).
- 11 Sökanden har i huvudsak gjort gällande att intrånget i rätten till respekt för privatlivet och rätten till skydd för personuppgifter är rättsstridigt, eftersom det inte uppfyller kraven på lagenlighet, nödvändighet och proportionalitet.
- 12 Först och främst har ges den verkställande makten ett stort utrymme för skönmässig bedömning i PNR-lagen. Enligt PNR-lagen ska den verkställande makten nämligen, i kunglig kungörelse, föreskriva vissa grundläggande bestämmelser i strid med legalitetsprincipen, vilken innebär att ett ingrepp ska ha stöd i lag eller, vid delegering av befogenheter till konungen, att de grundläggande bestämmelserna fastställs i lag på ett tillräckligt tydligt och ingående sätt.
- Den angripna lagen har vidare inte ett legitimt syfte. I lagen föreskrivs nämligen en så kallad *pre-screening*-bedömning, det vill säga en bedömning på förhand, vilken består i att bedöma den risk som passagerarna utgör före ankomst, transitering eller nationell avresa.
- 13 Sökanden har vidare bestritt att de angripna åtgärderna är nödvändiga för att uppnå det eftersträvade målet.
- Sökanden har gjort gällande att det mål som eftersträvas även skulle kunna uppnås genom en matchning av uppgifterna, vilken skulle utgöra ett betydligt mindre intrång i privatlivet än upprättandet av en databas och likaså möjliggöra att det eftersträvade målet uppnås.
- 14 Slutligen har sökanden gjort gällande att den angripna lagen inte är förenlig med proportionalitetsprincipen, eftersom reseföretagen generellt och odifferentierat samlar in uppgifter och vidarebefordrar dem till de behöriga myndigheterna varefter uppgifterna lagras i fem år, utan åtskillnad, begränsning eller undantag med hänsyn till det eftersträvade målet.
- 15 Närmare bestämt strider lagen mot proportionalitetsprincipen, med hänsyn a) till dess tillämpningsområde och till de kategorier av uppgifter som avses, b) den behandling av uppgifter som införs genom lagen, (c) med hänsyn till dess ändamål och (d) den tid uppgifterna lagras.

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), EUT L 119, 2016, s. 1 (nedan kallad dataskyddsförordningen).

- 16 Först och främst anges i den angripna lagen de uppgifter som ska samlas in på ett mycket vidsträckt sätt som uppenbart går utöver vad som är absolut nödvändigt.
- 17 Sökanden har konstaterat att det förefaller – men lagen är inte tydligt – att *pre-screening* ska göras i den centraliserade databasen inom enheten för passagerarinformation, med utgångspunkt i på förhand fastställda kriterier som tjänar som indikatorer på vad det rör sig om för slags hot. I PNR-lagen definieras varken den exakta arten av de databaser som används för samkörningen eller hur denna går till. Det föreskrivs inte heller i PNR-lagen att denna samkörning ska begränsas till de databaser som används i samband med kampen mot terrorism och allvarlig brottslighet.
- 18 Sökanden har även kritiserat de punktvisa efterforskningar som föreskrivs i lagen utan att närmare ange vilka uppgifter som faktiskt är tillgängliga.
- 19 Sökanden har även invänt mot ändamålen med behandlingen av uppgifter som är klart mer omfattande än de som anges i PNR-direktivet, såsom bekämpande av olaglig invandring, verksamhet som kan utgöra ett hot mot statens grundläggande intressen eller kampen mot ”våldsinriktad radikalisering”, som endast definieras i ett cirkulär.
- 20 Sökanden har slutligen kritiserat lagringstiden för uppgifterna på fem år. Lagstiftaren har på intet sätt motiverat valet av den längsta lagringstid som tillåts enligt PNR-direktivet och som visar att åtgärden är oproportionerlig.
- 21 Belgiska ministerrådet (som anser att lagen är rättsenlig) har i första hand gjort gällande att den första grunden inte kan tas upp till prövning, eftersom den avser ett åsidosättande av artikel 23 i dataskyddsförordningen, eftersom det tydligt framgår av såväl skäl 19 i dataskyddsförordningen som artikel 1 i PNR-direktivet att behandlingen av PNR-uppgifter inte omfattas av dataskyddsförordningen, utan av det rättsliga och polisiära samarbetet mellan medlemsstaterna och av direktiv (EU) 2016/680.²
- 22 Ministerrådet har vidare gjort gällande att legalitetsprincipen inte har åsidosatts, eftersom de grundläggande delarna av de åtgärder som föreskrivs i lagen anges i den och konungens befogenheter är tillräckligt klart angivna. Kravet på stöd i lag ska enligt Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen) ska förstås i en materiell mening, vilket innebär att regleringsakter uppfyller begreppet ”lag” i den mening som avses i Europakonventionen.

² Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF (EUT L 119, 2016, s. 89) (nedan kallat direktiv 2016/680).

Syftet med PNR-lagen är att garantera den allmänna säkerheten genom att göra det möjligt att inte endast vidta rättsliga åtgärder mot terroristbrott eller vissa allvarliga former av brottslighet, utan även att, genom en föregående analys av insamlade uppgifter, förebygga sådana brott. EU-domstolen har både i dom av den 8 april 2014, Digital Rights Ireland m.fl. (C-293/12 et C-594/12, EU:C:2014:238), och i yttrande 1/15 (Avtal om passageraruppgifter EU-Kanada) av den 26 juli 2017 (EU:C:2017:592) slagit fast att detta utgör legitima syften i enlighet med artikel 52.1 i stadgan.

- 23 Ministerrådet anser att de angripna åtgärderna är proportionerliga.
- 24 Vad beträffar upprättandet av en databas för ”passagerare”, har ministerrådet påpekat att sökanden endast, utan att framlägga någon bevisning, har hävdad att det skulle ha varit möjligt att uppnå det eftersträvade målet genom en matchning av uppgifterna, vilket skulle ha varit ett mindre ingrepp i rätten till respekt för privatlivet. Rådet har tillagt att endast en matchning av uppgifterna inte skulle räcka för att göra bedömningar på förhand i syfte att identifiera eventuella säkerhetsrisker. Upprättandet av en databas svarar för övrigt mot skäl 25 i PNR-direktivet, enligt vilket uppgifterna ska lagras under den tid som behövs med hänsyn till de eftersträvade målen.
- 25 Vad gäller samkörningen av de olika databaserna har ministerrådet erinrat om att artiklarna 24 och 25 i PNR-lagen införlivar artikel 6 i PNR-direktivet. Det framgår vidare av förarbetena att lagstiftaren inte hade för avsikt att databasen för ”passagerare” ska samköras med samtliga databaser som de behöriga myndigheterna har tillgång till utan att samkörning endast ska ske mellan databasen för ”passagerare” och sådana databaser som motsvarar de syften som eftersträvas med den angripna lagen. Dessa åtgärder är i överensstämmelse med EU-domstolens yttrande 1/15, eftersom det i artikel 6.3 i passagerardirektivet inte heller anges vilka databaser som kan användas vid jämförelsen av uppgifter. Ett visst utrymme för skönsässig bedömning är inte heller oförenligt med legalitetsprincipen, såsom denna har tolkats av Europadomstolen för de mänskliga rättigheterna.

Syftet med lagen skulle vidare inte kunna uppnås om resenärerna i förväg kände till de kriterier som ger upphov till en träff, eftersom de skulle kunna anpassa sitt beteende till följd i enlighet därmed. I artikel 16 i den angripna lagen anges dessutom tydligt att *pre-screening* ska utföras inom databasen för ”passagerare”, vilket således är förenligt med legalitetsprincipen.

- 26 Vad gäller lagringstiden för uppgifterna anser ministerrådet att det inte är orimligt att föreskriva en lagringstid på fem år, vilket för övrigt motsvarar den minsta preskriptionstid för att väcka åtal med anledning av brott av den allvarligare graden.

Lagringstiden för dessa uppgifter, som är förenlig med den lagringstid som föreskrivs i PNR-direktivet, är således på intet sätt oproportionerlig.

- 27 Den andra grunden, som har åberopats i andra hand, avser i huvudsak åsidosättande av artikel 3.2 FEUF jämförd med artikel 45 i stadgan.
- 28 Sökanden har gjort gällande att artikel 3. 1 §, artikel 8. 2 § och kapitel 11, som innehåller artiklarna 28–31 i PNR-lagen, strider mot den fria rörligheten för personer, eftersom de inte enbart avser transporter utanför EU utan även inom EU (inklusive stopp under resan). Sökanden anser med andra ord att de angripna bestämmelserna, genom att utsträcka PNR-systemet till flygningar inom EU, indirekt återupprättar gränskontroller som strider mot den fria rörligheten för personer.
- 29 Ministerrådet anser att den angripna lagen inte innebär att några gränskontroller upprättas och att den inte på något sätt strider mot den fria rörligheten för personer. PNR-direktivet är inte tillämpligt på olaglig invandring och den angripna lagen införlivar inte endast PNR-direktivet, utan även API-direktivet.

Denna grund, såsom sökanden har utformat den, avser endast artikel 3. 1 § och artikel 8. 2 § samt kapitel 11 i den angripna lagen. Det framgår av definition av begreppet yttre gränser att PNR-lagen avser kontroller för transporter utanför EU. Dessutom införlivar PNR-lagen direktiv 2004/82/EG och kan därför inte förstås så, att den innebär ett återupprättande av gränskontroller inom Schengenområdet.

I tredje hand föreskrivs det uttryckligen i skäl 10 i PNR-direktivet att det är möjligt att utvidga användningen av PNR-uppgifter till flygningar inom EU, vilket visar att denna åtgärd i sig inte strider mot den fria rörligheten eller mot förordning (EG) nr 562/2006.

II. Tillämpliga bestämmelser

Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna

- 30 I artikel 8 föreskrivs följande:

”1. Var och en har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens.

2. Offentlig myndighet får inte inskränka åtnjutande av denna rättighet annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välbefinnande eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter.”

Unionsrätt

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna

- 31 I artikel 7 i stadgan ("Respekt för privatlivet och familjelivet") föreskrivs följande:

"Var och en har rätt till respekt för sitt privatliv och familjeliv, sin bostad och sina kommunikationer. "

- 32 I artikel 8 i stadgan ("Skydd av personuppgifter") föreskrivs följande:

"1. Var och en har rätt till skydd av de personuppgifter som rör honom eller henne.

2. Dessa uppgifter ska behandlas lagenligt för bestämda ändamål och på grundval av den berörda personens samtycke eller någon annan legitim och lagenlig grund. Var och en har rätt att få tillgång till insamlade uppgifter som rör honom eller henne och att få rättelse av dem.

3. En oberoende myndighet ska kontrollera att dessa regler efterlevs.

- 33 I artikel 52.1 i stadgan föreskrivs följande:

"Varje begränsning i utövandet av de rättigheter och friheter som erkänns i denna stadga ska vara föreskriven i lag och förenlig med det väsentliga innehållet i dessa rättigheter och friheter. Begränsningar får, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter. "

Den allmänna dataskyddsförordningen

- 34 I artikel 2.2 d föreskrivs följande:

"2. Denna förordning ska inte tillämpas på behandling av personuppgifter som

...

d) behöriga myndigheter utför i syfte att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, i vilket även ingår att skydda mot samt förebygga och förhindra hot mot den allmänna säkerheten. "

- 35 I artikel 23 föreskrivs följande:

"1. Det ska vara möjligt att i unionsrätten eller i en medlemsstats nationella rätt som den personuppgiftsansvarige eller personuppgiftsbiträdet omfattas av införa

en lagstiftningsåtgärd som begränsar tillämpningsområdet för de skyldigheter och rättigheter som föreskrivs i artiklarna 12–22 och 34, samt artikel 5 i den mån dess bestämmelser motsvarar de rättigheter och skyldigheter som fastställs i artiklarna 12–22, om en sådan begränsning sker med respekt för andemeningen i de grundläggande rättigheterna och friheterna och utgör en nödvändig och proportionell åtgärd i ett demokratiskt samhälle i syfte att säkerställa

- a) den nationella säkerheten,
- b) försvaret,
- c) den allmänna säkerheten,
- d) förebyggande, förhindrande, utredning, avslöjande eller lagföring av brott eller verkställande av straffrättsliga sanktioner, inbegripet skydd mot samt förebyggande och förhindrande av hot mot den allmänna säkerheten,
- e) andra av unionens eller en medlemsstats viktiga mål av generellt allmänt intresse, särskilt ett av unionens eller en medlemsstats viktiga ekonomiska eller finansiella intressen, däribland penning-, budget- eller skattefrågor, folkhälsa och social trygghet,
- f) skydd av rättsväsendets oberoende och rättsliga åtgärder,
- g) förebyggande, förhindrande, utredning, avslöjande och lagföring av överträdelse av etiska regler som gäller för lagreglerade yrken,
- h) en tillsyns-, inspektions- eller regleringsfunktion som, även i enstaka fall, har samband med myndighetsutövning i fall som nämns i a–e och g,
- i) skydd av den registrerade eller andras rättigheter och friheter,
- j) verkställighet av civilrättsliga krav.

2. Framför allt ska alla lagstiftningsåtgärder som avses i punkt 1 innehålla specifika bestämmelser åtminstone, när så är relevant, avseende

- a) ändamålen med behandlingen eller kategorierna av behandling,
- b) kategorierna av personuppgifter,
- c) omfattningen av de införda begränsningarna,
- d) skyddsåtgärder för att förhindra missbruk eller olaglig tillgång eller överföring,
- e) specificeringen av den personuppgiftsansvarige eller kategorierna av personuppgiftsansvariga,

- f) lagringstiden samt tillämpliga skyddsåtgärder med beaktande av behandlingens art, omfattning och ändamål eller kategorierna av behandling,
- g) riskerna för de registrerades rättigheter och friheter, och
- h) de registrerades rätt att bli informerade om begränsningen, såvida detta inte kan inverka menligt på begränsningen.

PNR-direktivet

36 Artikel 3 har följande lydelse:

”I detta direktiv avses med

...

4. *passagerare*: alla personer, inbegripet personer i transfer eller transit förutom besättningsmedlemmar, som transporteras eller ska transporteras med ett flygplan med lufttrafikföretagets godkännande, vilket godkännande framgår av att denna person står med på passagerarförteckningen...”

37 I artikel 4 föreskrivs följande:

”Enhet för passagerarinformation

1. Varje medlemsstat ska inrätta eller utse en myndighet med behörighet att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda och lagföra terroristbrott och grov brottslighet eller en avdelning inom en sådan myndighet, vilken ska fungera som medlemsstatens enhet för passagerarinformation.

2. Enheten för passagerarinformation ska ansvara för att

a) samla in PNR-uppgifter från lufttrafikföretagen, lagra och behandla dessa uppgifter och överföra dessa uppgifter eller resultatet av behandlingen av dem till de behöriga myndigheter som avses i artikel 7,

b) utbyta både PNR-uppgifter och resultatet av behandlingen av dessa uppgifter med andra medlemsstaters enheter för passagerarinformation och med Europol i enlighet med artiklarna 9 och 10.

...”

38 I artikel 6 föreskrivs följande:

”1. PNR-uppgifter som överförs av lufttrafikföretag ska samlas in av den berörda medlemsstatens enhet för passagerarinformation i enlighet med artikel 8. Om PNR-uppgifter som överförs av lufttrafikföretag omfattar andra uppgifter än dem som anges i bilaga I, ska enheten för passagerarinformation omedelbart och slutgiltigt radera dessa vid mottagandet.

2. Enheten för passagerarinformation ska enbart behandla PNR-uppgifterna för följande ändamål:

a) Göra en bedömning av passagerare före deras beräknade ankomst till eller avresa från den berörda medlemsstaten, för att identifiera personer som de behöriga myndigheterna enligt artikel 7 och i förekommande fall Europol enligt artikel 10 behöver utreda ytterligare, på grund av att dessa personer kan vara inblandade i terroristbrott eller grov brottslighet.

b) I enskilda fall, besvara en vederbörligen motiverad förfrågan som bygger på tillräckliga skäl från de behöriga myndigheterna om att tillhandahålla och behandla PNR-uppgifter i specifika fall i syfte att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda och lagföra terroristbrott eller grov brottslighet och tillhandahålla de behöriga myndigheterna eller, när så är lämpligt, Europol resultaten av sådan behandling.

c) Analysera PNR-uppgifter för att uppdatera och skapa nya kriterier som ska användas vid de bedömningar som genomförs enligt punkt 3 b, i syfte att identifiera personer som kan vara delaktiga i terroristbrott eller grov brottslighet.

...”.

39 I artikel 12 föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna ska se till att PNR-uppgifter som lämnas av lufttrafikföretag till enheten för passagerarinformation lagras i en databas vid enheten under en period på fem år efter överföringen till enheten för passagerarinformation i den medlemsstat på vars territorium flygningen ankom eller avgick.

2. Vid utgången av en period på sex månader efter överföringen av de PNR-uppgifter som avses i punkt 1 ska alla PNR-uppgifter avidentifieras genom maskering av följande uppgifter, som kan användas för att omedelbart identifiera de passagerare som PNR-uppgifterna avser:

a) Namn, inklusive namn på andra passagerare i PNR samt antal passagerare i PNR som reser tillsammans.

b) Adress och kontaktuppgifter.

c) Alla former av betalningsinformation, inbegripet faktureringsadress, om denna innehåller uppgifter som kan användas för att omedelbart identifiera den passagerare som passageraruppgiftssamlingar avser eller andra personer.

d) Uppgifter om bonusprogram.

e) Allmänna anmärkningar, om dessa innehåller uppgifter som kan användas för att omedelbart identifiera den passagerare som passageraruppgiftssamlingar avser.

f) Alla API-uppgifter som samlats in.

3. Vid utgången av den sexmånadersperiod som avses i punkt 2 ska utlämnande av de fullständiga PNR-uppgifterna tillåtas endast

a) om det rimligen kan antas vara nödvändigt för de ändamål som avses i artikel 6.2 b, och

b) efter tillstånd från

i) en rättslig myndighet, eller

ii) en annan nationell myndighet som i enlighet med nationell rätt är behörig att kontrollera om villkoren för tillgång är uppfyllda, under förutsättning att dataskyddsombudet vid enheten för passagerarinformation informeras och att denne genomför en efterhandsutvärdering.

4. Medlemsstaterna ska se till att PNR-uppgifterna slutgiltigt raderas vid utgången av den period som avses i punkt 1. Denna skyldighet gäller dock inte om specifika PNR-uppgifter har överförts till en behörig myndighet och används i specifika fall i syfte att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda eller lagföra terroristbrott eller grov brottslighet, varvid den behöriga myndighetens lagring av uppgifterna i stället ska regleras av nationell rätt.

5. Enheten för passagerarinformation ska endast bevara resultatet av den behandling som avses i artikel 6.2 a så länge som krävs för att informera de behöriga myndigheterna och, i enlighet med artikel 9.1, för att informera enheterna för passagerarinformation i andra medlemsstater om en träff. Även om automatisk behandling som utförs efter en sådan individuell icke-automatisk granskning som avses i artikel 6.5 inte ger någon träff, får resultatet bevaras för att undvika framtida 'falska' träffar, så länge de bakomliggande uppgifterna inte har raderats enligt punkt 4 i den här artikeln.”

40 I bilaga I till PNR-direktivet, som har rubriken ”Personuppgifter som samlas in av lufttrafikföretag”, anges bland annat följande:

”...

12. Allmänna anmärkningar (inklusive alla tillgängliga uppgifter om ensamkommande barn under 18 år, såsom namn och kön, ålder, språkkunskaper, namn och kontaktuppgifter för den person som följer barnet till incheckning för avresan och denna persons förhållande till barnet, namn och kontaktuppgifter för den person som hämtar barnet vid ankomsten och denna persons förhållande till barnet, flygplatsanställd som ledsagar barnet vid avresan respektive ankomsten).

...

18. Eventuell förhandsinformation (API) som samlats in (inklusive typ av identitetshandling, identitetshandlingens nummer, utfärdandeland och sista giltighetsdag, efternamn, förnamn, kön, födelsedatum, lufttrafikföretag, flygnummer, utresedatum, ankomstdatum, avresehamn, ankomsthamn, avresetid och ankomsttid).

...”

API-direktivet

41 Artikel 1 har följande lydelse:

”Detta direktiv syftar till att förbättra gränskontrollerna och bekämpa olaglig invandring genom att transportörer översänder förhandsuppgifter om passagerare till behöriga nationella myndigheter. ”

Belgisk rätt

42 De relevanta bestämmelserna i **PNR-lagen** (i dess lydelse enligt lagarna av den 15 och den 30 juli 2018 och enligt lag av den 2 maj 2019) är följande:

”KAPITEL 2. Tillämpningsområde

Artikel 3. 1 §. Genom denna lag fastställs skyldigheter för transportörer och reseföretag avseende överföring av uppgifter om passagerare som reser till eller från Belgien eller som befinner sig där i transit.

2 §. Konungen ska, genom kungörelse som utfärdats av ministerrådet och efter att ha inhämtat yttrande från den behöriga tillsynsmyndigheten avseende behandling av personuppgifter, för varje transportsektor och för reseföretag fastställa vilka passageraruppgifter som ska överföras och hur överföringen ska ske. ...

KAPITEL 3. Definitioner

Artikel 4. Vid tillämpningen av denna lag och dess tillämpningsbestämmelser avses med

...

9° passageraruppgiftssamling (PNR-uppgifter): en sammanställning av sådana för resan nödvändiga uppgifter som avses i artikel 9 om varje enskild passagerare som gör det möjligt för det transportörer som sköter bokningen och andra deltagande reseföretag att behandla och kontrollera reservationen för varje resa som bokas av en person eller för en persons räkning, oavsett om uppgifterna finns i reservationssystemet, det avgångskontrollsystem som används för att checka in passagerare på flygningar eller likvärdiga system med motsvarande uppgift,

10° passagerare: alla personer, inbegripet personer i transfer eller transit förutom besättningsmedlemmar, som transporteras eller ska transporteras av transportören med dennes godkännande, vilket godkännande framgår av att denna person står med på passagerarförteckningen,

...

KAPITEL 5. Syftet med behandlingen av personuppgifterna.

Artikel 8. 1 §. Passageraruppgifter ska behandlas för

1° utredning och lagföring, inklusive verkställighet av straff eller andra frihetsberövande åtgärder avseende de brott som anges i straffprocesslagen,

2° utredning och lagföring, inklusive verkställighet av straff eller andra frihetsberövande åtgärder avseende de brott som anges i strafflagen,

3° förebyggande av allvarliga störningar i den allmänna säkerheten inom ramen för våldsinriktad radikaliserings genom uppföljning av rörelser och grupperingar vi enlighet med artikel 44/5 1 § 2° och 3° och 2 § i lagen av den 5 augusti 1992 om polisens uppgifter.

4° övervakning av de verksamheter som avses i artiklarna 7 1° och 3°/1, och 11, 1 § 1°–3° och 5° i lagen av den 30 november 1998 om underrättelse- och säkerhetstjänsten.

5° utredning och lagföring av de brott som avses i [olika lagar].

2 §. Under de förutsättningar som anges i kapitel 11 ska passageraruppgifter också behandlas för att förbättra personkontroller vid de yttre gränserna och för att bekämpa olaglig invandring.

KAPITEL 6. – Passageraruppgifter

Artikel 9. 1 §. När det gäller bokningsuppgifter ska passageraruppgifterna omfatta högst:

1° PNR-uppgifternas lokaliseringskod,

2° datum för bokning och utfärdande av biljett,

3° planerade resdatum,

4° efternamn, förnamn och födelsedatum,

5° adress och kontaktuppgifter (telefonnummer, e-postadress),

6° betalningsinformation, inbegripet faktureringsadress,

- 7° fullständig resruttt för den berörda passageraren,
 - 8° uppgifter om ”bonusprogram”,
 - 9° resebyrå eller resebyråtjänsteman,
 - 10° passagerarens resestatus, inbegripet resebekräftelser, incheckningsstatus, no show (passagerare som inte infinner sig) eller go show (passagerare utan bokning),
 - 11° delade PNR-uppgifter,
 - 12° allmänna anmärkningar (inklusive alla tillgängliga uppgifter om ensamkommande barn under 18 år, såsom namn och kön, ålder, språkkunskaper, namn och kontaktuppgifter för den person som följer barnet till incheckning för avresan och denna persons förhållande till barnet, namn och kontaktuppgifter för den person som hämtar barnet vid ankomsten och denna persons förhållande till barnet, flygplatsanställd som ledsagar barnet vid avresan respektive ankomsten,
 - 13° biljettinformation, inbegripet biljettnummer, datum för utfärdande av biljetten, enkelbiljetter och automatisk biljettprisuppgift,
 - 14° platsnummer och annan platsinformation,
 - 15° upplysningar om gemensam linjebeteckning,
 - 16° all bagageinformation,
 - 17° antal medresenärer i PNR-uppgifterna samt deras namn,
 - 18° eventuell förhandsinformation (API) som samlats in och som anges i 2 §.
 - 19° Alla ändringar som gjorts av de PNR-uppgifter som anges i punkterna 1–18.
- 2 §. När det gäller inchecknings- och ombordstigningsuppgifter avses följande uppgifter i 1 § 18°:
- 1° typ av resehandling,
 - 2° resehandlingens nummer,
 - 3° nationalitet,
 - 4° utfärdandeland,
 - 5° sista giltighetsdag,
 - 6° efternamn, förnamn, kön, födelsedatum,
 - 7° transportör/reseföretag,

- 8° transportkod,
- 9° avresedatum, ankomstdatum,
- 10° avreseort,
- 11° avresetid och ankomsttid,
- 12° det totala antalet passagerare vid den transporten,
- 13° platsnummer,
- 14° PNR-uppgifternas lokaliseringskod,
- 15° antal bagage, bagagens vikt och identifiering,
- 16° gränsövergångsstället för inresa till det nationella territoriet.

...

KAPITEL 7. Enheten för passagerarinformation

Artikel 12. En enhet för passagerarinformation ska inrättas inom inrikesministeriet.

Artikel 13. 1 §. Enheten för passagerarinformation ska vara ansvarig för

1° insamling, lagring och behandling av passageraruppgifter som överförs av transportörer och reseföretag samt förvaltning av passageraruppgiftsdatabasen, och

2° utbyte av både passageraruppgifter och resultaten av deras behandling med enheter för passagerarinformation från andra medlemsstater i Europeiska unionen, med Europol, och tredjeländer, i enlighet med kapitel 12.

2 §. Med förbehåll för andra bestämmelser får enheten för passagerarinformation inte använda de uppgifter som lagras med stöd av kapitel 9 för andra ändamål än de som avses i artikel 8.

Artikel 14. 1 §. Enheten för passagerarinformation består av

1° av en tjänsteman med ansvar för

- a) enhetens organisation och funktionssätt,
- b) kontrollen av att transportörer och reseföretag iakttar sina skyldigheter enligt kapitel 4,
- c) förvaltning och användning av passageraruppgiftsdatabasen

- d) behandling av passageraruppgifterna,
- e) lagenligheten av den behandling som avses i kapitel 10,

...

2° personer som avdelats från följande verksamheter:

- a) polisen,
- b) statens säkerhetstjänst,
- c) centrala säkerhets- och underrättelsetjänsten,
- d) tullmyndigheten

...

KAPITEL 8. PNR-databasen

Artikel 15. 1 §. Det ska inrättas en databas över passageraruppgifter som förvaltas av inrikesministeriet.

...

4 §. Passageraruppgifter som behandlas enligt förevarande lag omfattas av lagen om uppgiftsskydd. Den myndighet som utövar tillsyn över behandlingen av personuppgifter utövar de befogenheter som föreskrivs i lagen om skydd för privatlivet. ...

...

KAPITEL 9. Lagringstid

Artikel 18. Passageraruppgifterna bevaras i PNR-databasen under högst fem år räknat från tidpunkten för registreringen. Vid utgången av denna period ska de förstöras.

...

KAPITEL 10. Behandling av uppgifter

Avdelning I. Behandling av passageraruppgifter i samband med bedömningen på förhand av passagerare (*pre-screening*)

Artikel 24. 1 §. Passageraruppgifterna ska behandlas för att göra en förhandsbedömning av passagerare före deras beräknade ankomst, avresa eller transitering genom det nationella territoriet i syfte att fastställa vilka personer som ska bli föremål för en mer ingående undersökning.

[metoder för förhandsbedömning]

Artikel 25. ...

2 §. Bedömningen av passagerarna före deras ankomst, transitering eller avresa ska göras mot bakgrund av på förhand fastställda kriterier på ett icke-diskriminerande sätt. Dessa kriterier får inte avse identifiering av en enskild person och ska vara riktade, proportionerliga och specifika.

3 §. Kriterierna får inte grundas på uppgifter som visar en persons ras eller etniska ursprung, religiösa eller filosofiska övertygelse, politiska åsikter, fackföreningstillhörighet, hälsotillstånd, sexualliv eller sexuella läggning.

...

Avsnitt 2. - Behandling av passageraruppgifter inom ramen för punktvisa efterforskningar

Artikel 27. Passageraruppgifter kan användas i syfte att genomföra punktvisa efterforskningar för de ändamål som avses i artikel 8.1 §, 1°, 2° 4° och 5° och på de villkor som föreskrivs i artikel 46f i straffprocesslagen eller i artikel 16/3 i lagen av den 30 november 1998 om underrättelse- och säkerhetstjänsten eller i artikel 281 4 § i den allmänna tull- och punktskattelagen, samordnad den 18 juli 1977.

KAPITEL 11. Behandling av passageraruppgifter för att förbättra gränskontrollen och för att bekämpa olaglig invandring

Artikel 28. 1 §. Detta kapitel ska tillämpas vid den behandling av passageraruppgifter som utförs av gränspolisen vid gränserna och av Utlänningsmyndigheten i syfte att förbättra personkontrollerna vid de yttre gränserna och för att bekämpa olaglig invandring.

...

Artikel 29. 1 §. ...

2 §. Överföring av uppgifter avser endast [API-]uppgifterna rörande följande kategorier av passagerare:

1° passagerare som avser att resa in eller som har rest in i Belgien via landets yttre gränser,

2° passagerare som avser att lämna landet via Belgiens yttre gränser.

3° passagerare som har för avsikt att passera, som befinner sig i eller har passerat ett internationellt transitområde beläget i Belgien.

3 §. De passageraruppgifter som avses i 2 § ska vidarebefordras till de avdelningar inom polisen som avses i artikel 14 1 §, 2°, omedelbart efter det att de registrerats i PNR-databasen. Dessa avdelningar bevarar uppgifterna i ett tillfälligt register och ska förstöra dem inom 24 timmar efter överföringen.

4 §. ... de passageraruppgifter som avses i 2 § ska överlämnas till Utlänningsmyndigheten omedelbart efter det att de registrerats i PNR-databasen. Utlänningsmyndigheten bevarar uppgifterna i en tillfällig fil och ska förstöra dem inom 24 timmar efter överföringen.

...

Artikel 31. Inom 24 timmar efter det att den transport som avses i artikel 4 3°–6° avslutats, ska transportörer och reseföretag förstöra alla sådana passageraruppgifter som avses i artikel 9 1 § 18°, ...

...

KAPITEL 15. Ändringsbestämmelser

Avdelning I. Ändring av straffprocesslagen

Artikel 50. I straffprocesslagen införs artikel 46f som har följande lydelse:

”Artikel 46f. Vid utredning av brott som avses i artikel 8. 1 § 1°, 2° och 5° i lagen av den 25 december 2016 om behandling av passageraruppgifter kan Åklagarmyndigheten, genom ett skriftligt och motiverat beslut, uppdra åt polismyndigheten att anmoda enheten för passageraruppgifter att lämna ut uppgifter om passagerare i enlighet med artikel 27 i lagen av den 25 december 2016 om behandling av passageraruppgifter.

...

Avsnitt 2. Ändring av lagen av den 30 november 1998 om om underrättelse- och säkerhetstjänsten

Artikel 51. I kapitel III, avsnitt I, underavsnitt 2 i lagen av den 30 november 1998 om om underrättelse- och säkerhetstjänsten införs artikel 16/3 som har följande lydelse:

”Artikel 16/3. 1 §. Underrättelse- och säkerhetstjänsten får, för att utföra sina uppgifter, på ett vederbörligen motiverat sätt besluta att få tillgång till sådana passageraruppgifter som avses i artikel 27 i lagen av den 25 december 2016 om behandling av passageraruppgifter ...”

III Bedömning

- 43 Cour constitutionnelle har inledningsvis preciserat att talan kommer att prövas med beaktande av de ändringar i lagen av den 25 december 2016 som införts genom lagarna av den 15 och den 30 juli 2018 och genom lagen av den 2 maj 2019.
- 44 Cour constitutionnelle har även fastställt att räckvidden av talan om ogiltigförklaring ska begränsas på så sätt att den första grunden endast riktar sig mot artikel 3. 2 §, artikel 4, 9° och 10°, artiklarna 7–9, artiklarna 12–16, artikel 18, artiklarna 24–27 och artiklarna 50 och 51 i lagen, och att den andra grunden riktar sig mot artikel 3. 1 §, artikel 8. 2 § och artiklarna 28–31 i lagen.

1. Huruvida den första grunden kan tas upp till prövning: Är artikel 23 i dataskyddsförordning en tillämplig på PNR-lagen?

- 45 Den hänskjutande domstolen har erinrat om att det skydd som dataskyddsförordningen erbjuder grundar sig på artikel 16.2 FEUF och att de behöriga myndigheternas behandling av personuppgifter i syfte att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder inte omfattas av dataskyddsförordningen, utan av direktiv 2016/680. I det direktivet fastställs särskilda regler om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, inklusive att skydda mot eller förebygga och förhindra hot mot allmän säkerhet, med respekt för den särskilda karaktären hos denna verksamhet.
- 46 Genom PNR-lagen regleras insamling och överföring av PNR-uppgifter, upprättandet av en PNR-databas, förvaltd av enheten för passagerarinformation, ändamålen med användningen av denna databas och tillgången till densamma. Genom PNR-lagen införlivas PNR-direktivet, men lagens innehåll går längre än att endast införliva direktivet.
- 47 Den hänskjutande domstolen har, med hänvisning till yttrande 1/15 (Avtal om passageraruppgifter mellan EU och Kanada) av den 26 juli 2017 (EU:C:2017:592), konstaterat att bestämmelser om insamling, överföring och behandling av PNR-uppgifter kan omfattas av såväl uppgiftsskydd (artikel 16 FEUF) som polissamarbete (artikel 87 FEUF).

Den har även angett att det i skäl 5 i PNR-direktivet anges att målen med direktivet är *”bland annat att trygga säkerheten, skydda personers liv och säkerhet och att inrätta en rättslig ram för skydd av PNR-uppgifter vid behöriga myndigheters behandling av dessa”*. I skäl 38 i samma direktiv anges emellertid att syftena med direktivet är *”lufttrafikföretags överföring av PNR-uppgifter och behandling av dessa uppgifter för att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda och lagföra terroristbrott och grov brottslighet”*, vilket skulle kunna medföra att dessa mål ges större vikt än uppgiftsskyddet.

Den hänskjutande domstolen har vidare konstaterat att nationell rätt inte undantar PNR-lagen i dess helhet från tillämpningsområdet för artikel 23 dataskyddsförordningen.

- 48 Cour constitutionnelle har således sammanfattningsvis funnit att en första tolkningsfråga ska ställas till EU-domstolen för att avgöra huruvida kraven enligt artikel 23 i dataskyddsförordningen är tillämpliga på PNR-lagen, vilken bland annat – och huvudsakligen – införlivar PNR-direktivet.

2. *Prövning i sak av den första grunden*

Cour constitutionnelle ska därefter pröva grunden i sak i de sju delar som anges i punkt 8 i denna sammanfattning. Den finner att de två första anmärkningarna avseende ”bestämmelserna för genomförandet” och begreppen ”identitetshandlingar” och ”resehandling” saknar grund. Vid prövningen av de fem övriga anmärkningarna konstaterar den att den hyser tvivel om hur vissa bestämmelser i direktivet ska tolkas och huruvida de är giltiga mot bakgrund av stadgan.

De passageraruppgifter som avses (artiklarna 4, 9^o, och 9 i PNR-lagen)

- 49 Sökanden anser att det mycket omfattande tillämpningsområdet för de passageraruppgifter som avses i artiklarna 4, 9^o och 9 i PNR-bestämmelserna är uppenbart oproportionerligt i förhållande till det eftersträlvade målet. Enligt sökanden skulle de aktuella uppgifterna kunna avslöja känsliga uppgifter, såsom tillhörighet till en fackförening, personliga preferenser och personliga eller yrkesmässiga relationer.
- 50 Den hänskjutande domstolen har erinrat om att ett ingrepp från de offentliga myndigheternas sida i utövandet av rätten till respekt för privatlivet måste inte endast grundas på en tillräckligt precis bestämmelse i lag, utan även svara mot ett tvingande socialt behov i ett demokratiskt samhälle och stå i proportion till det legitima mål som eftersträvas. Lagstiftaren har ett stort handlingsutrymme på området men detta handlingsutrymme är inte obegränsat: För att en bestämmelse ska vara förenlig med rätten till respekt för privatlivet måste lagstiftaren göra en riktig avvägning mellan samtliga rättigheter och intressen som är i fråga.

I yttrande 1/15 (Avtal om passageraruppgifter mellan EU och Kanada) av den 26 juli 2017 (EU:C:2017:592) erinrade domstolen om att ett ingrepp i rätten till skydd av personuppgifter ska begränsas till vad som är ”strängt nödvändigt”

- 51 Cour constitutionnelle har påpekat att PNR-lagen har som mål att garantera allmän säkerhet genom att inrätta ett system för överföring av passageraruppgifter och användning av dessa, i syfte att bekämpa terroristbrott och allvarlig gränsöverskridande brottslighet. Dessa mål utgör mål av allmänintresse som kan motivera ingrepp i rätten till respekt för privatlivet och rätten till skydd för personuppgifter (dom av den 8 april 2014, Digital Rights Ireland m.fl., C-293/12

och C-594/12, EU:C:2014:238, punkt 42). EU-domstolen har för övrigt bekräftat att dessa mål av allmänintresse kan motivera en överföring och behandling av passageraruppgifter (yttrande 1/15 (Avtal om passageraruppgifter mellan EU och Kanada), av den 26 juli 2017, EU:C:2017:592, punkterna 148 och 149).

- 52 Den hänskjutande domstolen har därefter undersökt om dessa ingrepp är tillräckligt precist definierade, proportionerliga och begränsade till vad som är ”strängt nödvändigt”, varvid hänsyn ska tas till omfattningen av de uppgifter som anges i PNR-lagen.

Insamlingen av de passageraruppgifter som avses i PNR-lagen omgärdas av garantier för innehållet i dessa uppgifter. Vilka uppgifter det rör sig om anges nämligen på ett uttömmande sätt i artikel 9 i PNR-lagen. Det rör sig om uppgifter som har direkt anknytning till den resa som ger upphov till den transport som omfattas av tillämpningsområdet för PNR-lagen och som transportörerna och reseföretagen i princip redan förfogar över. Dessa uppgifter motsvarar bilaga I till Internationella civila luftfartsorganisationens (Icao) riktlinjer. De är således relevanta med hänsyn till de syften som eftersträvas med PNR-lagen.

Vidare föreskrivs i artiklarna 10 och 11 i PNR-lagen (vilka inte har angripits i förevarande mål) att passageraruppgifter inte får avse en persons ras eller etniska ursprung, religiösa eller filosofiska övertygelse, politiska åsikter, medlemskap i en fackförening, personens hälsotillstånd, sexualliv eller sexuella läggning. När passageraruppgifter som överförs av transportörer och researrangörer innehåller andra uppgifter än de som anges i artikel 9 eller de uppgifter som räknas upp i artikel 10, ska enheten för passageraruppgifter omedelbart radera dessa ytterligare uppgifter slutgiltigt. Dessa bestämmelser garanterar att känsliga uppgifter i princip inte samlas in eller lagras såsom ”passageraruppgifter”.

- 53 I det ovannämnda yttrandet 1/15 av den 26 juli 2017 slog EU-domstolen även fast, med avseende på känsliga uppgifter, att ”artiklarna 7, 8, 21 och 52.1 i stadgan utgör hinder för såväl överföringen av känsliga uppgifter till Kanada som det ramverk för kanadensiska myndigheters användning och lagring av sådana uppgifter som unionen förhandlat fram med denna tredjestat”.

Detta påpekande kan överföras på förevarande mål. Trots att de passageraruppgifter som avses i PNR-lagen omgärdas av skyddsregler bör man fråga sig om dessa skyddsregler är tillräckliga med hänsyn till omfattningen av de uppgifter som avses. De uppgifter som avses i artikel 9. 1 § i PNR-lagen, vilka är desamma som de som anges i bilaga I till PNR-direktivet, innefattar nämligen mycket omfattande uppgifter. Utöver inchecknings- och ombordstigningsuppgifter avses bland annat den fullständiga resrutten för den berörda passageraren, resebyrån, platsnummer, all bagageinformation, betalningsinformation, inbegripet faktureringsadress, allmänna anmärkningar ”inklusive alla tillgängliga uppgifter om ensamkommande barn under 18 år”.

I sitt ovannämnda yttrande 1/15 av den 26 juli 2017 påpekade EU-domstolen för övrigt att ”även om vissa PNR-uppgifter sedda separata inte förefaller kunna lämna några viktiga upplysningar om de berörda personernas privatliv, är det icke desto mindre så, att uppgifterna sammantagna kan lämna upplysningar om bland annat en fullständig reserutt, resvanor, förhållandena mellan två eller flera personer, upplysningar om flygpassagerarnas ekonomiska situation, upplysningar om deras matvanor eller hälsotillstånd och till och med skulle kunna lämna känsliga upplysningar om dessa flygpassagerare, såsom sådana uppgifter är definierade i artikel 2 e i det planerade avtalet”.

I sitt yttrande av den 19 augusti 2016 om konsekvenserna för skyddet av uppgifter vid behandling av passageraruppgifter (nedan kallat yttrandet av den 19 augusti 2016), påpekade den rådgivande kommittén för Europarådets konvention nr 108 för skydd av enskilda personer med avseende på automatisk databehandling av personuppgifter (nedan kallad den rådgivande kommittén för konvention nr 108) att ”PNR-uppgifter innehåller uppgifter som är avsedda att underlätta en passagerares resa, och kan omfatta vissa känsliga uppgifter (uppgifter som kan visa ras, politiska åsikter, religion eller andra övertygelser, en persons hälsotillstånd eller sexuella läggning), inte bara under vissa ”kodade” uppgifter, utan även i det fält som innehåller allmänna upplysningar (exempelvis önskemål vad gäller kost eller medicinska upplysningar, eller den omständigheten att en politisk eller religiös organisation har erhållit biljetter till reducerat pris för sina medlemmars resa), vilket skulle kunna leda till direkt diskriminering” (Europarådet, yttrande av den 19 augusti 2016, T-PD (2016) 18rev, s. 7).

Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter har även påpekat att PNR-uppgifter ”kan omfatta känsliga och särskilda uppgifter under rubriken ”Allmänna anmärkningar” (Yttrande 1/2011 från Europeiska unionens byrå för de grundläggande rättigheterna om förslaget till direktiv om användning av PNR-uppgifter för att förebygga, upptäcka, utreda och lagföra terroristbrott och grov brottslighet (KOM (2011) 32 slutlig), 14 juni 2011, s. 8. se även s. 13).

- 54 Med hänsyn till den mycket vida räckvidden av de uppgifter som anges i artikel 9 i PNR-lagen kan dessa, även om de inte direkt innehåller några känsliga uppgifter, ändå indirekt avslöja känsliga uppgifter som omfattas av skyddet för personuppgifter och respekten för privatlivet. Mot bakgrund av domstolens yttrande 1/15 vill Cour constitutionnelle få klarhet i huruvida dessa uppgifter, som omfattar sådana uppgifter som avses i bilaga I till PNR-direktivet, inte går utöver vad som är ”strängt nödvändigt” för att uppnå de mål som eftersträvas med direktivet. Den har därför beslutat att ställa en andra tolkningsfråga till EU-domstolen.
- 55 I sitt ovannämnda yttrande 1/15 av den 26 juli 2017 avgav domstolen följande anmärkningar beträffande kravet på att de uppgifter som avses i utkastet till avtal mellan Kanada och Europeiska unionen om överföring och behandling av passageraruppgifter ska vara tydligt och precist definierade:

”156. Såsom framgår av kommissionens yttrande motsvarar visserligen de 19 kategorierna av PNR-uppgifter i bilagan till det planerade avtalet bilaga I till Internationella civila luftfartsorganisationens (ICAO) riktlinjer om PNR-uppgifter. I likhet med vad generaladvokaten har gjort gällande i punkt 217 i sitt förslag till yttrande, ska det emellertid understrykas att kategori 5 som avser 'Tillgänglig information om bonus och förmåner (fribiljetter, uppgraderingar osv.)' och kategori 7 som avser 'All tillgänglig kontaktinformation (inbegripet uppgifter om beställaren)', inte på ett tillräckligt tydligt och precist sätt definierar de PNR-uppgifter som ska överföras.

157. I kategori 5 innebär användningen av uttrycket 'osv.' inte en tillräcklig bestämning av omfattningen av de uppgifter som ska överföras. Ordalydelsen i kategorin gör det inte heller möjligt att veta huruvida den tar sikte enbart på uppgifter om flygpassagerarnas medlemsstatus i lojalitetsprogram eller om de tvärtom avser samtliga uppgifter om flygresor och transaktioner som utförts inom ramen för sådana program.

158. På samma sätt är omfattningen av de uppgifter som ska överföras inte tillräckligt definierad i kategori 7, där orden "all tillgänglig kontaktinformation" anges. Bland annat preciseras det inte vilken typ av kontaktinformation som avses eller huruvida, såsom det framgår av kommissionens skriftliga svar på de frågor som ställts av domstolen, denna kontaktinformation även innefattar kontaktinformationen för utomstående som har bokat flygpassagerarens flygning eller utomstående genom vilka flygpassageraren kan kontaktas eller utomstående vilka ska underrättas i nödfall.

159. Kategori 8 avser "all tillgänglig betalnings-/faktureringsinformation (exklusive andra transaktionsuppgifter som är kopplade till ett kreditkort eller konto och som inte har något samband med resetransaktionen)". Denna kategori skulle kunna uppfattas som mycket omfattande, eftersom uttrycket "all tillgänglig information" används. Såsom framgår av kommissionens svar på frågor som ställts av domstolen, måste denna kategori likväl endast anses avse information om betalningssätten och faktureringen av flygbiljetten, och inte annan information som saknar direkt samband med flygningen. Tolkad på detta sätt, måste kategori 8 anses uppfylla kraven på tydlighet och precision.

160. Kategori 17 avser "allmänna anmärkningar, inklusive annan kompletterande information (OSI), SSI-information (Special Service Information) och SSR-information (Special Service Request)". Enligt de förklaringar som bland annat har lämnats av kommissionen utgör denna kategori en så kallad fritextkategori (free text), vilken kan innefatta "all kompletterande information", utöver den information som räknas upp i bilagan till det planerade avtalet. I beskrivningen av denna kategori lämnas det ingen upplysning om beskaffenheten och omfattningen av den information som ska överföras och det förefaller till och med som om den kan inbegripa information som saknar samband med syftet med överföringen av PNR-uppgifterna. Eftersom den information som avses i kategorin endast är uppräknad som exempel, vilket användningen av ordet

”inklusive” visar, fastställs det i nämnda kategori inte någon begränsning av beskaftenheten eller omfattningen av den information som kan ingå där. Under dessa omständigheter, kan kategori 17 inte anses vara avgränsad med tillräcklig tydlighet och precision.

161. Kategori 18 avser ”eventuell förhandsinformation (API) som samlats in för bokningsändamål”. Enligt de preciseringar som har lämnats av rådet och kommissionen motsvarar denna information den information som avses i artikel 3.2 i direktiv 2004/82, det vill säga nummer på och typ av resehandling som används, nationalitet, fullständigt namn, födelsedatum, gränsövergångsstället för inresa till medlemsstaternas territorium, transportkod, avgångs- och ankomsttider för flygningen, det totala antalet transporterade passagerare samt ursprunglig ort för ombordstigning. Denna kategori, såvitt den tolkas så, att den endast omfattar den information som är uttryckligen angiven i sistnämnda bestämmelse kan anses uppfylla kraven på klarhet och precision.

162. Bestämmelserna i artikel 4.3 i det planerade avtalet, i vilka det föreskrivs att Kanada är skyldigt att radera varje PNR-uppgift som överförs till landet och som inte finns med i förteckningen i bilagan till avtalet kan inte avhjälpa den bristande precisionen i kategorierna 5, 7 och 17 i bilagan. Eftersom de PNR-uppgifter som ska överföras inte är avgränsade med tillräcklig klarhet och precision i förteckningen som sådan, kan dessa bestämmelser inte avhjälpa den osäkerhet som råder beträffande vilka PNR-uppgifter som ska överföras.

163. Under dessa omständigheter är räckvidden av ingreppet i de grundläggande rättigheter som är stadfästa i artiklarna 7 och 8 i stadgan genom kategorierna 5, 7 och 17 i bilagan till det planerade avtalet inte tillräckligt klart avgränsad beträffande överföringen av PNR-uppgifter till Kanada.

- 56 Eftersom vissa av dessa överväganden skulle kunna överföras på förevarande fall, med hänsyn till att vissa uppgifter i bilaga I till PNR-direktivet – vilka införlivas genom artikel 9 i PNR-lagen – anges på ett exemplifierande och inte ett uttömmande sätt har hänskjutande domstolen beslutat att ställa en tredje tolkningsfråga.

Begreppet passagerare (artikel 4 10° i PNR-lagen)

- 57 Sökanden har kritiserat den vida räckvidden av begreppet passagerare, vilken medför att uppgifter rörande samtliga passagerare, utan urskillning, systematiskt blir föremål för automatiserad behandling.
- 58 Definitionen av begreppet passagerare (artikel 4 10° i PNR-lagen) får till följd att det finns en allmän och odifferentierad skyldighet att samla in, överföra och behandla passageraruppgifter som är tillämplig på alla personer som transporteras eller ska transporteras och som finns i passagerarförteckningen. De skyldigheter som föreskrivs i PNR-lagen är således tillämpliga oberoende av om det finns tungt

vägande skäl att anta att de berörda personerna har begått ett brott, är på väg att begå ett brott eller har befunnits skyldiga till ett brott.

- 59 I sitt yttrande av den 19 augusti 2016 påpekade den rådgivande kommittén för konvention nr 108 i detta avseende att *”behandling av PNR-uppgifter – som har den unika fördelen att göra det möjligt att identifiera personer av intresse – är en allmän och icke-selektiv filtrering av alla passagerare, inklusive dem som inte är misstänkta för att ha begått något brott, av olika behöriga myndigheter, och behandlingen som ursprungligen samlats in av privata enheter för kommersiella syften. Med hänsyn till omfattningen av det ingrepp i rätten till privatliv och skyddet för personuppgifter som följer av behandlingen av PNR-uppgifter, måste det klart visas att nämnda behandling är en nödvändig åtgärd i ett demokratiskt samhälle för att uppnå ett legitimt syfte. Det måste dessutom införas lämpliga skyddsregler. Det måste uttryckligen visas att insamling och senare användning av PNR-uppgifterna är nödvändig”* (yttrande av den 19 augusti 2016, T-PD (2016) 18rev, s. 5).
- 60 På området för elektronisk kommunikation har EU-domstolen uttalat sig om nationella bestämmelser i vilka det föreskrevs en generell och odifferentierad lagring av samtliga trafikuppgifter och lokaliseringsuppgifter för samtliga abonnenter och registrerade användare med avseende på samtliga elektroniska kommunikationsmedel, samt en skyldighet för leverantörer av elektroniska kommunikationstjänster att systematiskt och kontinuerligt lagra dessa uppgifter, och detta utan undantag (dom av den 21 december 2016, Tele2 Sverige och Watson m.fl., C-203/15 och C-698/15, EU:C:2016:970).

EU-domstolen slog fast *”en effektiv bekämpning av grov brottslighet och särskilt av organiserad brottslighet och terrorism kan förvisso i stor utsträckning vara beroende av användningen av moderna utredningstekniker. Fastän det syftet är av allmänt samhällsintresse kan det emellertid inte, trots sin grundläggande betydelse, i sig ensamt motivera att en nationell lagstiftning som föreskriver en generell och odifferentierad lagring av samtliga trafikuppgifter och lokaliseringsuppgifter ska anses vara nödvändig för detta ändamål”* (punkt 103).

EU-domstolen fann, för det första, att en sådan lagstiftning får till följd att lagring av trafikuppgifter och lokaliseringsuppgifter blir huvudregeln, trots att det system som inrättats genom direktiv 2002/58 kräver att sådan lagring av uppgifter ska vara ett undantag. För det andra fann den att *”en nationell lagstiftning ..., som på ett generellt sätt omfattar samtliga abonnenter och registrerade användare och avser samtliga elektroniska kommunikationsmedel och samtliga trafikuppgifter, [innebär] att det inte görs några åtskillnader, begränsningar eller undantag utifrån det eftersträfvade syftet. Den berör på ett allomfattande sätt samtliga personer som använder elektroniska kommunikationstjänster, utan att dessa personer ens indirekt befinner sig i en situation som kan föranleda lagföring. Den är således även tillämplig på personer beträffande vilka det inte föreligger något indicium som ger anledning att tro att deras beteende ens kan ha ett indirekt eller avlägset samband med grov brottslighet. Den föreskriver inte*

heller några undantag, vilket innebär att den även är tillämplig på personer vilkas kommunikationer enligt nationell rätt omfattas av tystnadsplikt (se analogt, beträffande direktiv 2006/24, Digital Rights-omen, punkterna 57 och 58).

106. En sådan lagstiftning kräver inte något samband mellan de uppgifter som ska lagras och ett hot mot den allmänna säkerheten. Den är inte begränsad till lagring av uppgifter avseende en viss tidsperiod och/eller ett visst geografiskt område och/eller en viss krets av personer som på något sätt kan vara inblandade i ett allvarligt brott eller till personer beträffande vilka lagringen av uppgifter av andra skäl skulle kunna bidra till bekämpningen av brott (se analogt, beträffande direktiv 2006/24, Digital Rights-omen, punkt 59).

107. En nationell lagstiftning som den som är i fråga i det nationella målet överskrider således gränserna för vad som är strängt nödvändigt och kan inte anses motiverad i ett demokratiskt samhälle, såsom krävs enligt artikel 15.1 i direktiv 2002/58 jämförd med artiklarna 7, 8, 11 och 52.1 i stadgan.

108. Artikel 15.1 i direktiv 2002/58 jämförd med artiklarna 7, 8, 11 och 52.1 i stadgan hindrar däremot inte att en medlemsstat antar lagstiftning som i förebyggande syfte tillåter en riktad lagring av trafikuppgifter och lokaliseringssuppgifter, i syfte att bekämpa grov brottslighet, förutsatt att lagringen av uppgifterna, vad gäller vilka slags uppgifter som ska lagras, vilka kommunikationsmedel som avses, vilka personer som berörs och hur länge lagringen ska ske, begränsas till vad som är strängt nödvändigt.

109. För att uppfylla kraven i föregående punkt måste den nationella lagstiftningen för det första föreskriva tydliga och precisa bestämmelser som reglerar omfattningen och tillämpligheten av en sådan lagringsåtgärd och som slår fast minimikrav, så att de personer vars uppgifter har lagrats har tillräckliga garantier som möjliggör ett effektivt skydd av deras personuppgifter mot riskerna för missbruk. Den måste särskilt precisera under vilka omständigheter och villkor en sådan lagringsåtgärd får vidtas i förebyggande syfte, vilket säkerställer att lagringen begränsas till vad som är strängt nödvändigt (se analogt, beträffande direktiv 2006/24, Digital Rights-omen, punkt 54 och där angiven rättspraxis).

110. Vad för det andra gäller de materiella villkor som en nationell lagstiftning som inom ramen för brottsbekämpning tillåter lagring i förebyggande syfte av trafikuppgifter och lokaliseringssuppgifter måste uppfylla för att säkerställa att den är begränsad till vad som är strängt nödvändigt, påpekar domstolen att även om de villkoren kan variera utifrån vilka åtgärder som vidtas för att förebygga, undersöka, avslöja och väcka åtal för grov brottslighet, måste lagringen av uppgifterna alltid uppfylla objektiva kriterier, som fastställer ett samband mellan de uppgifter som ska lagras och det eftersträvade syftet. I synnerhet måste villkoren vara sådana att de klart avgränsar åtgärdens omfattning och följaktligen den berörda personkretsen.

111. Vad gäller avgränsningen av en sådan åtgärd beträffande den personkrets och de situationer som kan komma att beröras gör domstolen följande bedömning. Den nationella lagstiftningen ska grunda sig på objektiva omständigheter som gör det möjligt att ta sikte på en personkrets vars uppgifter kan avslöja en, åtminstone indirekt, koppling till grov brottslighet och på ett eller annat sätt kan bidra till att bekämpa grov brottslighet eller förhindra en allvarlig risk för den allmänna säkerheten. En sådan avgränsning kan säkerställas genom ett geografiskt kriterium när de behöriga nationella myndigheterna på grundval av objektiva omständigheter bedömer att det i ett eller flera geografiska områden finns en förhöjd risk för förberedelse eller genomförande av sådana handlingar.

112. Den första frågan i mål C-203/15 ska mot denna bakgrund besvaras på följande sätt. Artikel 15.1 i direktiv 2002/58, jämförd med artiklarna 7, 8, 11 och 52.1 i stadgan, ska tolkas på så sätt att den utgör hinder för en nationell lagstiftning som i brottsbekämpande syfte föreskriver en generell och odifferentierad lagring av samtliga trafikuppgifter och lokaliseringssuppgifter avseende samtliga abonnenter och registrerade användare och samtliga elektroniska kommunikationsmedel.”

EU-domstolen besvarade den andra frågan i mål C-203/15 och den första frågan i mål C-698/15 på följande sätt. Artikel 15.1 i direktiv 2002/58 jämförd med artiklarna 7, 8, 11 och 52.1 i stadgan ska tolkas ”på så sätt att den utgör hinder för en nationell lagstiftning som reglerar skydd och säkerhet för trafikuppgifter och lokaliseringssuppgifter och, i synnerhet, behöriga nationella myndigheters tillgång till lagrade uppgifter och som inte – inom ramen för brottsbekämpning – begränsar denna tillgång till enbart åtgärder som syftar till att bekämpa grov brottslighet, inte föreskriver att tillgången ska vara underkastad förhandskontroll av en domstol eller en oberoende förvaltningsmyndighet och inte kräver att uppgifterna ska lagras inom unionen” (punkt 125).

- 61 Europadomstolen har för sin del under tiden funnit att den svenska lagstiftningen om massövervakning av elektronisk kommunikation [den så kallade FRA-lagen] är förenlig med artikel 8 i Europakonventionen (Europadomstolen, den 19 juni 2018, Centrum för rättvisa mot Sverige). Den anförde särskilt följande:

”Europadomstolen har uttryckligen godkänt att nationella myndigheter har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller vilka medel som ska väljas för att skydda den nationella säkerheten ... I målen Weber och Saravia samt Liberty m.fl. godtog domstolen att regleringar om massavlyssning inte i sig överskred detta utrymme. Mot bakgrund av domstolens resonemang i dessa domar och med hänsyn till att det för närvarande finns en hotbild mot många avtalsslutande stater (vilken inkluderar global terrorism och andra grova brott, såsom narkotikahandel, människohandel, sexuellt utnyttjande av barn och it-brottslighet), att den tekniska utvecklingen har gjort det möjligt för terrorister och kriminella att lättare undgå upptäckt på internet och att elektroniska kommunikationer överförs på ett oförutsägbart sätt, finner domstolen att beslutet att använda ett massavlyssningssystem för att identifiera hittills okända hot mot

den nationella säkerheten är ett beslut som alltjämt omfattas av staternas utrymme för skönsmässig bedömning” (Europadomstolen, den 19 juni 2018, Centrum för rättvisa mot Sverige, § 112).

Samma domstol har däremot funnit att den engelska lagen om övervakning av kommunikationer stred mot artikel 8 i Europakonventionen, eftersom den inte uppfyllde de kriterier som angetts i Europadomstolens praxis. Europadomstolen slog även fast att ”det i princip är staten som har ett utrymme för skönsmässig bedömning för att fastställa hur massövervakningssystem ska fungera. Massövervakning är per definition icke-riktad och att uppställa ett krav på ’skäligen misstanke’ skulle göra sådan övervakning omöjlig” (Europadomstolen, 13 september 2018, Big Brother Watch m.fl. mot Förenade kungariket, § 317).

- 62 Frågan uppkommer i vilken utsträckning ovannämnda rättspraxis, som avser generell och odifferentierad lagring av uppgifter om elektronisk kommunikation, kan tillämpas på generell och odifferentierad insamling, överföring och behandling av passageraruppgifter, såsom dessa åtgärder organiseras genom lagen av den 25 december 2016.
- 63 I det ovannämnda yttrandet 1/15 av den 26 juli 2017 uttalade sig domstolen om ett liknande PNR-system, vilket dock hade ett mer begränsat tillämpningsområde, eftersom det i utkastet till avtal mellan Kanada och Europeiska unionen om överföring och behandling av passageraruppgifter föreskrevs att ”[en systematisk] och fortlöpande överför[ing av] PNR-uppgifter avseende samtliga flygpassagerare som reser på flygningar mellan unionen och Kanada” (punkt 127). Domstolen fann att ”överföringen av PNR-uppgifter till Kanada och den senare behandlingen av uppgifterna anses vara ägnade att säkerställa uppnåendet av det mål att skydda den allmänna säkerheten som eftersträvas med det planerade avtalet” (punkt 153).

När det gäller de berörda passagerarna fann domstolen följande:

”186. Det planerade avtalet omfattar PNR-uppgifterna avseende samtliga flygpassagerare som reser mellan unionen och Kanada. Överföringen av uppgifterna till Kanada sker oberoende av huruvida det föreligger någon objektiv omständighet som gör det möjligt att anse att passagerarna kan utgöra en risk för den allmänna säkerheten i Kanada.

187. Domstolen påpekar i detta avseende, vilket den även erinrat om i punkterna 152 och 169 i förevarande yttrande, att PNR-uppgifterna bland annat är avsedda att vara föremål för en automatisk behandling. Såsom flera av intervenienterna har anfört syftar den automatiska behandlingen till att identifiera den risk för den allmänna säkerheten som de personer eventuellt skulle utgöra, vilka inte i nuvarande skede är kända av behöriga myndigheter och vilka på grund av denna risk skulle vara föremål för en fördjupad granskning. I detta hänseende underlättar och påskyndar den automatiska behandlingen av PNR-uppgifter före passagerarnas ankomst till Kanada säkerhetskontrollerna, särskilt

vid gränserna. Att utesluta vissa personer eller vissa ursprungsområden skulle kunna utgöra hinder för uppnåendet av ändamålet med den automatiska behandlingen av PNR-uppgifter, nämligen identifieringen bland samtliga flygpasagerare av de personer som kan utgöra en risk för den allmänna säkerheten genom en kontroll av dessa uppgifter, och skulle kunna göra det möjligt att kringgå kontrollen.

188. För övrigt gäller enligt artikel 13 i Chicagokonventionen, till vilken i synnerhet rådet och kommissionen har hänvisat i sina svar på de frågor som domstolen ställt, att samtliga flygpasagerare är skyldiga att vid ankomst till, uppehåll i och avfärd från en fördragsslutande stats territorium iaktta de lagar och bestämmelser i den staten som gäller för flygpasagerares ankomst och avfärd. Samtliga flygpasagerare som önskar resa in i eller resa ut ur Kanada är således med stöd av den artikeln underkastade gränskontroller och är skyldiga att iaktta de villkor för in- och utresa som föreskrivs i gällande kanadensisk rätt. Såsom för övrigt framgår av punkterna 152 och 187 i förevarande yttrande, ingår identifieringen med hjälp av PNR-uppgifter av de passagerare som kan utgöra en risk för den allmänna säkerheten i gränskontrollerna. Flygpasagerare är föremål för sådana kontroller och de flygpasagerare som önskar resa in i och vistas i Kanada är följaktligen, till följd av denna handlingens beskaffenhet, underkastade kontroller av deras PNR-uppgifter.

189. Under dessa omständigheter, går det planerade avtalet inte utöver vad som är strängt nödvändigt, i den mån som det gör det möjligt att till Kanada överföra PNR-uppgifter för samtliga flygpasagerare.

- 64 Cour constitutionnelle undrar huruvida dessa överväganden skulle kunna tillämpas med avseende på PNR-direktivet och nationella bestämmelser, såsom PNR-lagen, vilken, i syfte att införliga PNR-direktivet, inför generell och odifferentierad insamling, överföring och användning av ”PNR”-uppgifter avseende samtliga passagerare som reser med flyg, järnväg eller buss, oavsett om unionens yttre gränser passeras. Detta system är nämligen tillämpligt på personer för vilka det inte finns några uppgifter som ger anledning att tro att deras beteende kan ha en koppling, ens indirekt eller avlägsen, till grova brott och är har ett mer omfattande tillämpningsområde än det system som föreskrivs i ”PNR”-avtalet med Kanada. Med hänsyn till omfattningen av de aktuella uppgifterna uppkommer frågan huruvida dessa bestämmelser håller sig inom gränserna för ”vad som är strängt nödvändigt”. Innan den avgör sakfrågan har den således beslutat att ställa en fjärde tolkningsfråga till domstolen.

Syftena med behandlingen av PNR-uppgifter (artikel 8 i PNR-lagen)

- 65 Sökanden har kritiserat det sätt på vilket syftena med behandlingen av PNR-uppgifter har angetts i artikel 8 i PNR-lagen. Dessa har angetts på ett betydligt mer vidsträckt sätt än de ”specifika syften” som för sin del är begränsade till enbart terroristbrott och grov brottslighet enligt PNR-direktivet. Sökanden anser att dessa syften överskrider gränserna för ”vad som är strängt nödvändigt”.

Ändamålen med behandlingen av PNR-uppgifter, såsom de föreskrivs i artiklarna 1 och 6 i PNR-direktivet, är endast att förebygga och upptäcka terroristbrott och allvarliga former av brottslighet samt att utreda och lagföra sådana brott.

Syftena med behandlingen av ”PNR”-uppgifter, såsom dessa syften har angetts i artiklarna 1.2 och 6.2 i PNR-direktivet, avser endast förebyggande, förhindrande, upptäckt, utredning och lagföring av terroristbrott och grov brottslighet (se även skäl 7 i PNR-direktivet).

Vissa av de syften med behandlingen som avses i artikel 8 i PNR-lagen motsvarar de brott som anges i bilaga II till PNR-direktivet och direktivets mål att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda och lagföra terroristbrott och grov brottslighet. Emellertid anges i PNR-lagen andra syften utöver de som föreskrivs i direktivet, exempelvis ”övervakning av de verksamheter som avses i artiklarna 7 1° och 3°/1, och 11, 1 § 1°–3° och 5° i lagen av den 30 november 1998 om underrättelse- och säkerhetstjänsten” (artikel 8. 1 §, 4°).

Den hänskjutande domstolen har prövat huruvida dessa andra syften har kommit till uttryck i form av tydliga och precisa regler som är begränsade till vad som är strängt nödvändigt hyser tvivel beträffande det syfte som anges i artikel 8. 1 §, 4° i PNR-lagen.

I motiveringen till PNR-bestämmelserna anges att detta ”syfte har samband med de befogenheter som tillkommer underrättelsetjänsten, det vill säga statens säkerhetstjänst och centrala säkerhets- och underrättelsetjänsten (SGRS). För att dessa enheter som kunna fullgöra sina uppgifter avseende efterforskningar, analyser och behandling av upplysningar angående verksamhet som kan utgöra ett hot mot statens grundläggande intressen, måste de vara i stånd att analysera passageraruppgifter för att så tidigt som möjligt upptäcka konkreta hot, övervaka bestämda personers rörelser eller göra analyser av mer allmänna fenomen eller tendenser. Efterforskning, analys och behandling av upplysningar om utländska underrättelsetjänsters verksamhet i Belgien omfattas av detta syfte.” (Doc. Parl, Chambre, 2018–2019, DOC 54–3652/001, s. 19 och 20).

Även om underrättelse- och säkerhetstjänstens verksamhet i allmänhet bidrar till att skydda nationell och internationell säkerhet, förefaller behandling av PNR-uppgifter mot bakgrund av det syfte som anges i artikel 8. 1 §, 4° i PNR-lagen vara mycket vag och allmän.

Detta syfte är dessutom föremål, vad gäller förhandsbedömningen av passagerarna, för samma behandling som de syften som anges i artikel 8. 1 §, 1°, 2° och 5° i PNR-lagen (24 § 2 och 26 § punkt 2).

Mot denna bakgrund beslutar Cour constitutionnelle att ställa en femte tolkningsfråga till EU-domstolen för att få klarhet i huruvida detta syfte är tillräckligt tydligt och precist och begränsat till vad som är strängt nödvändigt.

Förvaltningen av passageraruppgiftsdatabasen och behandlingen av uppgifter i samband med en förhandsbedömning av passagerare och punktvisa efterforskningar (artiklarna 16, 24–27 och 50 och 51 i PNR-lagen)

- 66 Sökanden anser att det är uppenbart att den behandling som görs i olika avseenden av personuppgifter och flödet av sådana uppgifter är oproportionerliga.
- 67 I artikel 16 i PNR-lagen föreskrivs att passageraruppgifter, inom ramen för de syften som anges i artikel 8. 1 §, ska behandlas på det sätt som avses i artiklarna 24–27.

– *Förhandsbedömning av passagerare (artiklarna 24–26)*

- 68 Passageraruppgifterna ska behandlas för att göra en förhandsbedömning (*pre-screening*) av passagerare före deras beräknade ankomst, avresa eller transitering genom det nationella territoriet i syfte att fastställa vilka personer som ska bli föremål för en mer ingående undersökning. ”Avsikten är att utvärdera ett potentiellt hot och fastställa vilka passagerare som är intressanta med avseende på [myndigheternas] uppdrag eller som eventuellt medför att åtgärder ska vidtas (exempelvis utfärdande av en arresteringsorder eller visitering)”. (Doc. Parl, Chambre, 2018–2019, DOC 54–3652/001, s. 28).

Förhandsbedömningen bygger på två moment: för det första en jämförelse mellan passageraruppgifterna med uppgifter i databaser och, för det andra, en jämförelse mellan uppgifterna och på förhand fastställda kriterier.

- 69 Vad gäller jämförelsen med de olika databaserna anges i förarbetena till PNR-lagen att ”[d]et första momentet består i att försöka finna träffar genom att jämföra passageraruppgifter med uppgifter som behandlas i de behöriga myndigheternas databaser. Detta gör det till exempel möjligt att bedöma om en person ska anses mycket farlig, eftersom vederbörande förekommer i ett av polisens register i ett terrorärende och det av analysen av passageraruppgifterna framgår att personen regelbundet reser till länder där det finns träningsläger för terrorister eller till transitländer till sådana platser. Det kan exempelvis vara fråga om en person beträffande vilken upplysningar hos underrättelsetjänsten tyder på att vederbörande förbereder en gisslantagning och där uppgifter om transporter visar att personen reser till ett land vars underrättelsetjänst, på grundval av de mottagna upplysningarna, vet att denna person skulle kunna rekrytera medhjälpare för att genomföra sina planer. Ju fler träffar olika myndigheter konstaterar för en och samma person, desto större är sannolikheten för att det rör sig om ett reellt hot.

En träff kan även medföra att det blir nödvändigt att de rättsliga myndigheterna vidtar åtgärder, såsom verkställighet av en arresteringsorder avseende en person som planerar att lämna Belgien.

En träff kan även framkomma vid en jämförelse med internationella databaser, såsom SIS II, Interpol (SLTD).

Syftet är naturligtvis inte att sammankoppla myndigheternas samtliga databaser med passageraruppgiftsdatabasen passagerardata utan att tekniskt begränsa jämförelsen av uppgifter till att gälla databaser som har ett direkt samband med de syften som fastställs i lagen.

...

Denna jämförelse kan även göras via förteckningar över personer som har framtagits specifikt för detta ändamål av de behöriga myndigheterna. I enlighet med lagen om skydd för privatlivet, närmare bestämt artikel 4. 1 §, 4^o, ska dessa förteckningar regelbundet uppdateras” (Doc. Parl, Chambre, 2015–2016, DOC 54-2069/001, s. 28 och 29).

- 70 När det gäller jämförelsen med på förhand fastställda kriterier anges följande i förarbetena till PNR-lagen:

”Det andra momentet består i att försöka finna träffar med hjälp av kriterier som fastställts i förväg av enheten för passagerarinformation (ett eller flera) och som tillämpas på passageraruppgifterna. Dessa kriterier består av en eller flera objektiva indikatorer på grundval av vilka man kan dra slutsatsen att de personer som motsvarar dem har ett specifikt riskbeteende som kan utgöra ett hot mot bakgrund av syftena med artikel 8. 1 §, 1^o, 4^o och 5^o i lagen.

Dessa kriterier kan till exempel ta upp vissa särskilda beteenden i fråga om bokning eller befordran.

Fördelen med att tillämpa dessa kriterier är att de kan göra det möjligt att upptäcka riskpassagerare som inte nödvändigtvis är kända eller upptagna i myndigheternas databaser.

Kriterierna kan till exempel avse ett land som antingen är destinationsort eller avreseort, i kombination med vissa upplysningar angående resan, såsom betalningssätt eller bokningsdatum” (Doc. Parl, Chambre, 2018–2019, DOC 54–3652/001, s. 29 och 30).

”Den förhandsbedömning som utförs inom ramen för syftet rörande övervakning av fenomen som rör allmän ordning och grupperingar som har samband våldsinriktad radikaliserings omfattas av betydligt strängare regler än andra syften

...

Vid den förhandsbedömning som görs inom ramen för andra syfte medges tillgång till samtliga passageraruppgifter som anges i artikel 9” (ibidem, s. 31).

”En träff efter matchning ska i samtliga fall valideras av enheten för passageraruppgifter. För att säkerställa att rätten till skydd av personuppgifter iakttas fullt ut ... får nämligen inget beslut som kan ha rättsverkningar för en person eller som allvarligt kan skada denna fattas endast på grundval av en automatisk behandling av uppgifterna i ett register som innehåller information om

personens resa. Det är av denna anledning som det alltid ska göras en bedömning av en människa innan ett beslut som är bindande för personen fattas.

Valideringen ska äga rum inom 24 timmar för att ge tillgång till passageraruppgiftsdatabasen.

Efter validering av träffen ska den myndighet som har gjort matchningen inom skälig tid göra en lämplig uppföljning. En lämplig uppföljning kan innebära beslut om ett aktivt ingripande (visitering, gripande m.m.), men det kan också vara fråga om att tills vidare inte vidta några åtgärder. Denna operationella bedömning ankommer helt på de behöriga myndigheterna” (ibidem, s. 30 och 31).

71 De bedömningskriterier som enheten för passagerarinformation har fastställt på förhand får inte grunda sig på uppgifter som visar en persons ras eller etniska ursprung, religiösa eller filosofiska övertygelse, politiska åsikter, fackföreningstillhörighet, hälsotillstånd, sexualliv eller sexuella läggning. Bedömningen av passagerarna före deras ankomst, transitering eller avresa ska göras mot bakgrund av på förhand fastställda kriterier på ett icke-diskriminerande sätt. Dessa kriterier får inte avse identifiering av en enskild person och ska vara riktade, proportionerliga och specifika.

72 I sitt yttrande av den 19 augusti 2016 påpekade den rådgivande kommittén för konvention nr 108 följande:

”Behandling av personuppgifter får avse alla passagerare och inte endast personer som misstänks vara inblandade i ett brott eller utgöra ett omedelbart hot mot nationell säkerhet eller allmän ordning.

...

Bedömningen av passagerarna genom matchning av uppgifter att lämna ut uppgifter kan ge upphov till frågor om förutsebarhet, i synnerhet när bedömningen görs på grundval av prediktiva algoritmer som använder dynamiska kriterier som kan utvecklas ständigt enligt sin självinlärningskapacitet.

Utvecklingen av algoritmer för datautvinning bör grunda sig på resultaten av regelbundna utvärderingar av den sannolika inverkan av uppgiftsbehandlingen på de berörda personernas grundläggande fri- och rättigheter.

Grundstrukturen för analyserna bör baseras på förutbestämda riskindikatorer som tydligt fastställts i förväg.

Relevansen av enskilda resultat av sådan automatisk bedömning bör i varje enskilt fall granskas med omsorg av en person på ett icke-automatiserat sätt” (yttrande av den 19 augusti 2016, T-PD (2016) 18rev, s. 8).

73 I förevarande fall har de databaser som avses i artikel 24 definierats med precision och har ett direkt samband med de syften som anges i artikel 8 i PNR-lagen. Det

rör sig nämligen om databaser som handhas av ”behöriga myndigheter”, det vill polisen, statens säkerhets- och underrättelsetjänst och tullmyndigheten.

Genom artikel 24. 4 och 5 §§ i PNR-lagen säkerställs dessutom att den systematiska automatiserade behandlingen, vid träffar, blir föremål för en individuell kontroll på icke-automatiserad väg, för att bedöma om den behöriga myndigheten ska vidta åtgärder i enlighet med nationell lagstiftning, såsom krävs i artikel 6.5 i PNR-direktivet.

- 74 I yttrande 1/15 (Avtal om passageraruppgifter EU-Kanada) av den 26 juli 2017 (EU:C:2017:592) insisterade även domstolen på att det var nödvändigt att göra en icke-automatiserad individuell omprövning innan en individuell åtgärd vidtogs.

Kravet på ett mänskligt ingripande utgör, vid en träff efter matchning, en garanti som säkerställer att förhandsbedömningen inte enbart grundar sig på automatiska medel och bidrar sålunda till systemets effektivitet.

En systematisk förhandsbedömning av passagerarna utgör således i princip en åtgärd som är relevant med hänsyn till det syfte som består i att identifiera och förebygga hot mot den allmänna säkerheten.

Såsom EU-domstolen emellertid konstaterade i ovannämnda yttrande 1/15 av den 26 juli 2017, kan den behandling som görs i samband med förhandsbedömningen ”ge ytterligare upplysningar om flygpassagerarnas privatliv” (punkt 131). Domstolen angav dessutom att ”*analyserna utförs utan att det finns några skäl grundade på individuella omständigheter som gör det möjligt att anse att berörda personer skulle kunna utgöra en risk för den allmänna säkerheten*” (punkt 132).

Domstolen konstaterade att en automatisk behandling av ”PNR”-uppgifter, som grundar sig på på förhand fastställda modeller och kriterier, uppvisar en icke försumbar felfrekvens (punkterna 169–170). Domstolen fann emellertid att de ”*förhandsbestämda modellerna och kriterierna dels vara specifika och tillförlitliga för att ... göra det möjligt att erhålla resultat som pekar ut enskilda mot vilka det kan föreligga en skälig misstanke om delaktighet i terroristbrott eller allvarlig gränsöverskridande brottslighet, dels vara icke-diskriminerande*” (punkt 172). För att säkerställa att denna bedömning inte är diskriminerande och är begränsad till vad som är strängt nödvändigt, ansåg domstolen att ”*modellernas och kriteriernas tillförlitlighet och aktualitet samt de databaser som används vara föremål för den gemensamma utvärderingen av det planerade avtalets genomförande*”, ett år efter dess ikraftträdande, och därefter med jämna mellanrum (punkt 174).

- 75 Det är dessutom tekniskt omöjligt att närmare definiera de på förhand fastställda kriterier som ska tillämpas för att fastställa riskprofiler. Som angetts ovan ska dessa kriterier vara specifika, tillförlitliga och icke-diskriminerande.
- 76 Även om det i PNR-direktivet och PNR-lagen inte anges på vilket sätt enheten för passagerarinformation ska fastställa de kriterier som ligger till grund för

förhandsbedömningen, förefaller det som om utarbetandet av dessa kriterier omgärdas av tillräckliga garantier för att den angripna åtgärden inte ska anses vara oproportionerlig. Den hänskjutande domstolen önskar emellertid hänskjuta en sjätte tolkningsfråga till EU-domstolen för att kunna avgöra om denna systematiska förhandsbedömning är tillräckligt klar, precis och begränsad till vad som är strängt nödvändigt.

– *Punktvisa efterforskningar (artiklarna 27, 50 och 51)*

- 77 Enligt artikel 27 i PNR-lagen är behandling av passageraruppgifter tillåten i syfte att genomföra punktvisa efterforskningar för de ändamål som avses i artikel 8. 1 §, 2°, 4° och 5° samt de villkor som föreskrivs i artikel 46f i straffprocesslagen eller i artikel 16/3 i lagen av den 30 november 1998, vilka har införts genom artiklarna 50 och 51 i PNR-lagen. Enligt artikel 20 i PNR-lagen ska villkoren för tillämpning av artikel 27 även gälla för ansökningar om tillgång vid utgången av den sexmånadersfrist som föreskrivs i artikel 19.
- 78 Artikel 46f i straffprocesslagen rör punktvisa efterforskningar inom ramen för det syfte som avses i artikel 8. 1 §, 1°, 2° och 5° i PNR-lagen. Sådana åtgärder omgärdas av flera garantier, bland annat ett förhandstillstånd från åklagarmyndigheten.
- 79 Artikel 16/3 i lagen av den 30 november 1998 handlar punktvisa efterforskningar för det ändamål som avses i artikel 8. 1 §, 4° i PNR-lagen. Dessa åtgärder är föremål för flera garantier, däribland underrättelse till Ständiga kommittén R, vilken har en kontrollfunktion.
- 80 Sökanden anser att de tjänstemän inom enheten för passagerarinformation som avdelats från polisen inte har ett tillräckligt oberoende för att besvara ansökningar om tillgång till uppgifter inom ramen för dessa punktvisa efterforskningar.
- 81 I artikel 14.1 i PNR-lagen fastställs sammansättningen av enheten för passagerarinformation. I förarbetena anges följande: ”*Den belgiska modellen bygger på en sektorsövergripande enhet bestående av en chefstjänsteman leder enheten, administrativa medarbetare och medarbetare som avdelats från behöriga myndigheter.*

Enheten för passagerarinformation ska bestå av

en chefstjänsteman biträdd av en stödjande enhet, som inom inrikesministeriet bland annat ska ansvara för förvaltningen av databasen, transportörernas och reseföretagens uppfyllande av sina skyldigheter, rapportering, ingående av protokoll med behöriga myndigheter och iakttagandet av villkoren för behandling. Den stödjande enheten ska bland annat bestå av analytiker, jurister, it-expert och dataskyddsombudet. Dessa kommer att förfoga över nödvändiga säkerhetsgodkännanden.

– *medarbetare som avdelats från ett begränsat antal myndigheter som anges i 1 §, 2°, närmare bestämt polisen, underrättelsetjänsten och tullmyndigheten. Det konkreta syftet utgör den första begränsningen. På den integrerade polismyndighetens nivå är det till exempel uppenbart att en närpolis inom en lokal polisenhet aldrig kan få ta del av passageraruppgifterna eftersom de eftersträvade syftena inte ingår i dennes uppdrag.*

Utplacering av tjänstemän från behöriga myndigheter har till syfte att säkerställa en viss grad av sakkunskap men utesluter inte på något sätt att myndigheterna ingår inbördes avtal för att använda sig av varandras tjänstemän” (Doc. Parl, Chambre, 2015–2016, DOC 54-2069/001, s. 22).

Säkerhets- och inrikesministern tillade att ”[d]et kommer även att utses ett vara ett dataskyddsbud som ska rapportera till kommittén för skydd av privatlivet” (Doc. parl, Chambre, 2015–2016, DOC 54-2069/003, s. 24).

I kunglig kungörelse av den 21 december 2017 om genomförande av PNR-lagen fastställs sammansättningen av enheten för passagerarinformation och hur enheten ska organiseras. I den rapport till kungen som föregick denna kungliga kungörelse preciseras att *”[t]illgång till databasen endast ... får ges hos enheten för passagerarinformation och att de då endast är enhetens medarbetare, och dataskyddsbudet, som får ta del av uppgifterna i databasen”*.³

Utplacering av tjänstemän regleras i artiklarna 12–21 i samma kungliga kungörelse. Syftet med att det tjänstemän som avdelats från behöriga myndigheter arbetar inom enheten för passagerarinformation är att säkerställa att enheten består av personer med sakkunskap, vilket bidrar till att göra enheten effektiv. Möjligheten till sådan utplacering föreskrivs för övrigt uttryckligen i artikel 4.3 i PNR-direktivet.

Det finns ingenting som tyder på att dessa personer, även om de behåller sin tjänsteställning i sin ursprungstjänst, inte utövar sin verksamhet på ett oavhängigt sätt inom enheten för passagerarinformation. Enhetens medarbetare kan dessutom bli föremål för straffrättsliga åtgärder om de inte iakttar tystnadsplikten eller om de medvetet och frivilligt bevarar information, uppgifter eller upplysningar som strider mot de syften som anges i artikel 8 (artiklarna 48 och 49).

- 82 Vad gäller tillgången till PNR-uppgifter, efter en period på sex månader, i samband med punktvisa efterforsningar fann EU-domstolen i yttrande 1/15 (Avtal om passageraruppgifter EU-Kanada) av den 26 juli 2017 (EU:C:2017:592) att användningen av de sålunda lagrade PNR-uppgifterna måste *”grunda sig på objektiva kriterier som definierar under vilka omständigheter och på vilka villkor som de kanadensiska myndigheter som avses i avtalet har rätt att få åtkomst till uppgifterna i syfte att använda dem”* och att *”Användningen av uppgifterna måste ..., utom i vederbörligen motiverade brådskande fall, vara underkastad*

³ *Moniteur belge* av den 29 december 2017, andra upplagan, s. 116833

förhandskontroll av en domstol eller en oberoende myndighet, vars beslut om tillstånd att använda uppgifterna meddelas efter det att nämnda kanadensiska myndigheter framställt en motiverad ansökan inom ramen för ett förfarande för förebyggande, avslöjande eller lagföring av brott” (punkt 208).

- 83 För att avgöra om enheten för passagerarinformation kan betraktas som en ”annan nationell myndighet ... som är behörig” i den mening som avses i artikel 12.3 i PNR-direktivet, finner den hänskjutande domstolen att det är lämpligt att ställa en sjunde tolkningsfråga till domstolen.

Lagringstid för PNR-uppgifter (artikel 18 i PNR-lagen)

- 84 Sökanden anser att den femårsperiod under vilken PNR-uppgifterna lagras är oproportionerlig.

- 85 I skäl 25 i PNR-direktivet anges följande:

”Lagringstiden för PNR-uppgifter bör vara tillräckligt lång och stå i proportion till ändamålen, nämligen att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda och lagföra terroristbrott och grov brottslighet. Med tanke på PNR-uppgifternas art och användningsområden bör det vara tillåtet att lagra dem tillräckligt länge för att de ska kunna användas i samband med analyser och utredningar. För att undvika oproportionell användning bör PNR-uppgifterna efter den inledande lagringsperioden avidentifieras genom maskering av uppgifter. För att säkerställa högsta möjliga nivå av dataskydd bör åtkomst till fullständiga PNR-uppgifter, vilka gör det möjligt att direkt identifiera den registrerade, endast beviljas under mycket strikta och begränsade villkor efter den inledande perioden.”

- 86 Enligt EU-domstolens praxis ska lagringstiden för uppgifterna ”måste svara mot objektiva kriterier, vilka upprättar ett samband mellan de personuppgifter som lagras och det mål som eftersträvas” (dom av den 6 oktober 2015, Schrems, C-362/14, EU:C:2015:650, punkt 93, och beslut av den 16 mars 2017, Tele2 Sverige och Watson m.fl., C-203/15 och C-698/15, EU:C:2017:222, punkt 110. yttrande 1/15 (Avtal om passageraruppgifter EU–Kanada), av den 26 juli 2017, EU:C:2017:592, punkt 191).

- 87 Vad närmare bestämt gäller PNR-uppgifter fann EU-domstolen i det ovannämnda yttrandet 1/15 av den 26 juli 2017 att en lagringstid på fem år ”inte överskrider gränserna för vad som är strängt nödvändigt för att bekämpa terrorism och allvarlig gränsöverskridande brottslighet” (punkt 209), under förutsättning att det ”[b]eträffande de flygpassagerare för vilka det inte har fastställts någon risk vid deras ankomst till Kanada och fram till och med deras avresa från detta tredjeland, [efter deras återresa inte föreligger] ens något indirekt samband mellan deras PNR-uppgifter och det mål som eftersträvas med det planerade avtalet, vilket skulle kunna motivera ... en fortlöpande lagring av samtliga flygpassagerares PNR-uppgifter efter deras avresa från Kanada i syfte att eventuellt ha åtkomst till dessa uppgifter, oberoende av något samband med

bekämpningen av terrorism och allvarlig gränsöverskridande brottslighet (se, analogt, dom av den 21 december 2016, Tele2 Sverige och Watson m.fl., C-203/15 och C-698/15, EU:C:2016:970, punkt 119)” (punkt 205).

- 88 I artikel 18 i PNR-lagen föreskrivs att passageraruppgifterna bevaras i PNR-databasen under högst fem år räknat från tidpunkten för registreringen och att de vid utgången av denna period ska förstöras. I enlighet med artikel 21.1 i samma lag ska enheten för passagerarinformation säkerställa att passageraruppgifterna slutgiltigt raderas ur enhetens databas efter utgången av den period som avses i artikel 18.

Lagringstiden på fem år ska emellertid betraktas mot bakgrund av artikel 19 och följande artiklar i samma lag, som också innehåller bestämmelser om lagringen av uppgifter. Artikel 19 i denna lag ska i sin tur tolkas mot bakgrund av artikel 4. 14°, i vilken det anges att ”*avidentifiering genom maskering av uppgifterna*” sker genom att ”*att göra de uppgifter som kan användas för att omedelbart identifiera den registrerade osynliga för en användare enligt artikel 19*”.

I artikel 20 i PNR-lagen föreskrivs att, vid utgången av den sexmånadersperiod som avses i artikel 19, utlämnande av de fullständiga PNR-uppgifterna endast ska tillåtas för sådan behandling som föreskrivs i artikel 27 och endast i enlighet med de villkor som anges i den bestämmelsen.

Enheten för passagerarinformation ska endast bevara resultatet av den behandling som avses i artikel 24 så länge som krävs för att informera de behöriga myndigheterna och de enheter för passagerarinformation som finns i övriga medlemsstater om att det finns en träff (artikel 21 3 § första stycket)

Genom artikel 22 i PNR-lagen säkerställs att den chefstjänsteman som leder enheten för passagerarinformation och dataskyddsombudet endast har tillgång till alla relevanta uppgifter inom ramen för fullgörandet av deras uppdrag.

Slutligen ska behandlingen av uppgifterna dokumenteras och stå i direkt samband med de syften som anges i artikel 8 (artikel 23. 1 §). Enheten för passagerarinformation ska se till att behandlingen dokumenteras och ska bevara dokumentation om alla system och förfaranden för uppgiftsbehandling inom dess ansvarsområde under fem år (artikel 23. 2 § första stycket).

- 89 Lagringstiden för passageraruppgifterna ska fastställas med beaktande av syftena med behandlingen av dessa uppgifter, och ska ha direkt samband med syftet att förebygga, utreda och lagföra terroristbrott och annan grov brottslighet.
- 90 Kommittén för skydd av privatlivet hade emellertid konstaterat att när lagringstiden är lång och en stor mängd uppgifter har lagrats, ”*ökar risken för profilering av berörda personer, liksom risken för att uppgifterna används för otillåtna syften ”funktionsglidning” eller ”function creep*”), *det vill säga att uppgifterna används med avseende på andra brott i fråga om vilka ett utbyte av uppgifter ursprungligen inte varit föremål för en (politisk) överenskommelse*”

(kommittén för skydd av privatlivet, yttrande på eget initiativ nr 01/2010 av den 13 januari 2010 om förslaget till lag om godkännande av Avtalet mellan Europeiska unionen och Amerikas förenta stater om lufttrafikföretags behandling av passageraruppgifter och överföring av dessa till Förenta staternas Department of Homeland Security (DHS) (Avtal om PNR-uppgifter 2007), Bryssel den 23 juli 2007 och Washington den 26 juli 2007, punkt 3.3, s. 17 och 18).

I sitt yttrande nr 55/2015 av den 16 december 2015 angående det preliminära förslaget till den lag som blev PNR-lagen ansåg kommittén för skydd av privatlivet även att det krävdes en mer precis och väl underbyggd motivering av varför uppgifterna behövde lagras under fem år.

I sitt yttrande av den 19 augusti 2016 påpekade den rådgivande kommittén för konvention nr 108 även att ”maskerade uppgifter fortfarande kan möjliggöra identifiering av personer och därmed fortsätter att utgöra personuppgifter. Lagringstiden för sådana uppgifter bör också vara begränsad för att förebygga en allmän permanent övervakning” (yttrande av den 19 augusti 2016, T-PD (2016) 18rev, s. 9).

- 91 Cour constitutionnelle anser att det, för att avgöra om den lagringstid på fem år som är tillåten enligt PNR-direktivet, med hänsyn till det ovan anförda och de olika garantier som angetts i punkt 88 ovan, är förenligt med domstolens påpekanden som nämnts i punkt 87 ovan, att det inte görs någon åtskillnad beroende på om det, vid förhandsbedömningen, framkommer att de berörda passagerarna kan utgöra en risk för den allmänna säkerhet eller inte är nödvändigt att hänskjuta en åttonde tolkningsfråga till domstolen.

3. *Den andra grunden*

- 92 Sökanden anser att de angripna bestämmelserna indirekt återinför gränskontroller som strider mot den fria rörligheten för personer genom att systemet för PNR-uppgifter utsträcks till att omfatta flygningar inom EU.
- 93 När det gäller tillämpningsområdet för PNR-lagen anges följande i förarbetena:

”Insamlingen av uppgifter avseende resor inom EU kommer att göra det möjligt att få en mer fullständig bild över resor avseende passagerare som utgör ett potentiellt hot mot säkerheten inom EU och i Belgien. Praxis har redan visat att vissa hemvändande krigare (även kallade *foreign fighters*, som återvänder till Europa) går ombord på olika flygningar innan de reser till sin slutdestination.

I PNR-direktivet föreskrivs uttryckligen en möjlighet för medlemsstaterna att behandla uppgifter om EU-passagerare för internationell trafik inom Europeiska unionen. Dessutom har alla medlemsstater, den 21 april 2016 till i rådet för inrikes- och justitieministrar, godkänt en förklaring om införlivande av EU-direktivet i nationell lagstiftning även för trafik inom Europeiska unionen (Doc. Parl., Chambre, 2015–2016, DOC 54–2069/001, s. 7).

- 94 Cour constitutionnelle har påpekat att de passagerare som avses i kapitel 11 i PNR-lagen, liksom de berörda uppgifterna och lagringstiden, omfattas av vissa begränsningar.

I förarbetena anges nämligen att ”endast de passagerare som önskar passera eller har passerat Belgiens yttre gränser för att resa in i eller lämna landet, oberoende av vilket transportmedel som används (båt, järnväg, flyg). Det är således endast uppgifterna om dessa passagerare som ska behandlas av polismyndigheten med ansvar för gränskontroll och utlänningsmyndigheten.

Passagerare som avser att transitera genom det internationella transitområdet till exempel på en flygplats i Belgien omfattas i den mån bestämmelserna om inresa, vistelse, bosättning och avlägsnande av utlänningar även gäller för dem. Dessa personer måste således ha de resehandlingar som krävs. Vissa personer är skyldiga att inneha visering för flygplatstransitering. kontroller i dessa områden är tillåtna och kan i vissa fall leda till avvísning.

... endast så kallade API-uppgifter ska överföras till polismyndigheten och utlänningsmyndigheten i enlighet med detta kapitel. Dessa uppgifter räknas upp i artikel 9 2 § i förslaget till lag.

De motsvarar i allt väsentligt dem som lufttrafikföretagen redan ska översända med stöd av den kungliga kungörelsen av den 11 december 2006.

...

Uppgifterna får endast användas under 24 timmar. Om utlänningsmyndigheten behöver ha tillgång till passageraruppgifter inom ramen för sitt lagstadgade uppdrag efter utgången av denna tidsfrist ska den sända en motiverad ansökan till enheten för passagerarinformation (ibidem s. 34 och 35).

- 95 Såsom det har angetts ovan tillåter skäl 10 i PNR-direktivet att PNR-systemet utvidgas till att gälla flygningar inom EU. I artikel 2 i PNR-direktivet fastställs förfarandet för sådan utvidgning.

Syftet att bekämpa olaglig invandring och att förbättra gränskontrollen omfattar endast de passagerarkategorier som anges i artikel 29 2 § i PNR-lagen liksom sådana API-uppgifter som avses i artikel 9. 1 § 18° i samma lag. Den behandling som utförs inom ramen för detta syfte är även underkastad begränsningar. De angripna bestämmelserna utgör ett led i införlivandet av API-direktivet, som även syftar till att bekämpa olaglig invandring och förbättring av gränskontrollen.

- 96 I sitt yttrande nr 55/2015 av den 16 december 2015 angående det preliminära förslaget till den lag som blev PNR-lagen ställde sig emellertid kommittén för skydd av privatlivet frågande till huruvida det PNR-system som inrättats är förenligt med principen om fri rörlighet för personer. Systemet avser nämligen ”såväl transporter till och från Schengen-området (utanför Schengen-området) som att transporter som in i och ut från Schengenområdet (inom Schengen-

området”, vilket skulle kunna leda till ett ”indirekt återinförande av kontroller vid de inre gränserna”.

- 97 Eftersom Cour constitutionnelle betvivlar tolkningen och giltigheten av API-direktivet 2004/82 mot bakgrund av stadgan och fördraget om Europeiska unionen har den beslutat att begära en nionde fråga till EU-domstolen.
- 98 Cour constitutionnelle har ställt en sista fråga om domens rättsverkningar i tiden.

IV. Tolknings- och giltighetsfrågorna

Cour constitutionnelle har av dessa skäl ställt följande frågor till domstolen:

1. Ska artikel 23 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), jämförd med artikel 2.2 d i samma förordning, tolkas så, att den är tillämplig på en sådan nationell lagstiftning som lagen av den 25 december 2016 om behandling av passageraruppgifter, som införlivar Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/681 av den 27 april 2016 om användning av passageraruppgifter (PNR-uppgifter) för att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda och lagföra terroristbrott och grov brottslighet och rådets direktiv 2004/82/EG av den 29 april 2004 om skyldighet för transportörer att lämna uppgifter om passagerare samt Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/65/EU av den 20 oktober 2010 om rapporteringsformaliteter för fartyg som ankommer till och/eller avgår från hamnar i medlemsstaterna och om upphävande av direktiv 2002/6/EG?
2. Är bilaga I till direktiv (EU) 2016/681 förenlig med artiklarna 7, 8 och 52.1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, såtillvida som de uppgifter som anges i bilagan är mycket omfattande – särskilt de uppgifter som avses i punkt 18 i bilaga I till direktiv (EU) 2016/681 vilka går utöver de uppgifter som avses i artikel 3.2 i direktiv 2004/82/EG – och såtillvida som uppgifterna sammantagna skulle kunna röja känsliga uppgifter, och därigenom gå utöver vad som är ”strängt nödvändigt”?
3. Är punkterna 12 och 18 i bilaga I till direktiv (EU) 2016/681 förenliga med artiklarna 7, 8 och 52.1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, såtillvida som de uppgifter som avses i dessa punkter, med hänsyn till ordet ”inklusive”, anges som exempel och inte på ett uttömmande sätt, med följden att kravet på precision och klarhet i regler som innebär ett ingrepp i rätten till respekt för privatlivet och i rätten till skydd av personuppgifter inte iakttas?
4. Är artikel 3 led 4 i direktiv (EU) 2016/681 och bilaga I till samma direktiv förenliga med artiklarna 7, 8 och 52.1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, såtillvida som det system för generell insamling, överföring och behandling av passageraruppgifter som införs genom dessa

bestämmelser avser varje person som använder det berörda transportmedlet, oberoende av objektiva omständigheter som ger anledning att anse att denna person kan utgöra en risk för den allmänna säkerheten?

5. Ska artikel 6 i direktiv (EU) 2016/681, jämförd med artiklarna 7, 8 och 52.1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, tolkas så, att den utgör hinder för en sådan nationell lagstiftning som den angripna lagen, enligt vilken ett av syftena med behandlingen av PNR-uppgifter kan vara underrättelse- och säkerhetstjänstens övervakning av sådan verksamhet som omfattas av dess befogenheter, varigenom detta syfte inordnas under förebyggande, förhindrande, upptäckt, utredning och lagföring av terroristbrott och grov brottslighet?

6. Är artikel 6 i direktiv (EU) 2016/681 förenlig med artiklarna 7, 8 och 52.1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, såtillvida som den förhandsbedömning, som införs genom den artikeln och som vidtas genom en jämförelse mellan passageraruppgifter och databaser och på förhand fastställda kriterier, systematiskt och generellt ska tillämpas på sådana uppgifter, oberoende av objektiva omständigheter som ger anledning att anse att berörda passagerare kan utgöra en risk för den allmänna säkerheten?

7. Kan begreppet ”annan nationell myndighet som ... är behörig” enligt artikel 12.3 i direktiv (EU) 2016/681 tolkas så, att det avser den enhet för passagerarinformation som har inrättats genom lagen av den 25 december 2016, och som således skulle kunna ge tillstånd till tillgång till PNR-uppgifter, efter utgången av en sexmånadersfrist, i samband med punktvisa efterforskningar?

8. Ska artikel 12 i direktiv (EU) 2016/681 jämförd med artiklarna 7, 8 och 52.1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna tolkas så, att den utgör hinder för en sådan nationell lagstiftning som den angripna lagen, i vilken det föreskrivs en allmän lagringstid på fem år för uppgifterna tidsfrist, varvid det inte görs någon åtskillnad beroende på om det vid förhandsbedömningen framkommit att de berörda passagerarna kan utgöra en risk för den allmänna säkerheten eller ej?

9. a) Är direktiv 2004/82/EG förenligt med artikel 3.2 i fördraget om Europeiska unionen och med artikel 45 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, såtillvida som de skyldigheter som införs genom direktivet är tillämpliga på flygningar inom Europeiska unionen?

b) Ska direktiv 2004/82/EG jämfört med artikel 3.2 i fördraget om Europeiska unionen och artikel 45 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna tolkas så, att det utgör hinder för en sådan nationell lagstiftning som den angripna lagen, vilken, i syfte att bekämpa olaglig invandring och förbättra gränskontrollerna, tillåter ett system för insamling och behandling av uppgifter om passagerare ”som reser till eller från Belgien eller som befinner sig där i transit”, vilket indirekt skulle kunna innebära ett återinförande av kontrollerna vid de inre gränserna?

10. Om Cour constitutionnelle, på grundval av svaren på de föregående frågorna, kommer fram till att den angripna lagen, som bland annat införlivar direktiv (EU) 2016/681, åsidosätter en eller flera av de skyldigheter som följer av de bestämmelser som anges i dessa frågor, kan den då tillfälligt låta rättsverkningarna av lagen av den 25 december 2016 om behandling av passagerares uppgifter bestå för att undvika rättslig osäkerhet och för att möjliggöra att de uppgifter som redan samlats in och lagrats fortfarande kan användas för de syften som anges i lagen?

ARBETS
DOKUMENT